

T-639-88

T-639-88

Canada Post Corporation, Harold Dunstan, Robert Boisvert, Ron Hardowa and Robert Sanders (Plaintiffs)

v.

Canadian Union of Postal Workers, Letter Carriers Union of Canada, Canadian Labour Congress, Mediacom and Union Communications (Defendants)

INDEXED AS: CANADA POST CORP. v. C.U.P.W.

Trial Division, Rouleau J.—Ottawa, May 10 and 13, 1988.

Federal Court jurisdiction — Trial Division — Defendants publishing advertisements criticizing mail service under Mulroney Government, purportedly on behalf of Canada Post employees — Action for injunction restraining breach of Canada Post Corporation Act (giving corporate plaintiff right to exclusive use of "Canada Post"), Canada Labour Code and Charter — Alleging statements false and misleading as not representative of sentiments of all Canada Post employees — Action not under federal statutes, but in tort — Federal Court Act, s. 23 requiring claim under Act of Parliament and enumerated head — No express grant of jurisdiction in Act or Code — Question of whether applicable and existing federal law dependent upon determination of whether action relating to better administration of laws of Canada — Canada Labour Code not suggesting matter concerning labour relations — No civil cause of action under Code — Existence of quasi-criminal offence in Canada Post Corporation Act to prevent abuse of use of "Canada Post" not creating civil cause of action — No nominate tort based on breach of statutory provision alone — Although operation of Post Office under federal legislation, this matter far removed from movement of mail — Charter, s. 2 alone not foundation for Court's jurisdiction as not federal enactment.

Constitutional law — Charter of Rights — Fundamental freedoms — Allegation freedoms of association and expression abrogated by Unions' publication of advertisements critical of mail service and government on behalf of Canada Post employees — Charter, s. 2 not applicable — Charter protecting rights of individual against abrogation by state, not rights of Crown employees against abrogation by Unions — Characterization of party in breach of obligations, not victim, important — Unions not owing duty under Charter — Charter not

Société canadienne des postes, Harold Dunstan, Robert Boisvert, Ron Hardowa et Robert Sanders (demandeurs)

a

c.

Syndicat des postiers du Canada, Union des facteurs du Canada, Congrès du travail du Canada, Mediacom et Union Communications (défendeurs)

b

RÉPERTORIÉ: SOCIÉTÉ CANADIENNE DES POSTES c. S.P.C.

Division de première instance, juge Rouleau — Ottawa, 10 et 13 mai 1988.

c

Compétence de la Cour fédérale — Division de première instance — Les défendeurs ont publié des annonces qui critiquaient l'état du service postal sous le gouvernement Mulroney, semblait-il au nom des employés de la Société canadienne des postes - Demande d'injonction pour empêcher la violation de la Loi sur la Société canadienne des postes (qui accorde à la société demanderesse le droit à l'utilisation exclusive du nom «Postes Canada»), le Code canadien du travail et la Charte — Les demandeurs allèguent que ces annonces sont fausses et trompeuses en ce qu'elles n'expriment pas le sentiment de tous les employés de Postes Canada — L'action relève de la responsabilité civile délictuelle et non de lois fédérales — L'art. 23 de la Loi sur la Cour fédérale exige que la demande soit faite en vertu d'une loi du Parlement et qu'elle se rapporte à l'une des matières énumérées — Aucune attribution expresse de compétence dans la Loi ni dans le Code — La question de l'existence d'une loi fédérale existante et applicable dépend de la question de savoir si l'action concerne ou non la bonne exécution des lois du Canada — Le Code canadien du travail ne laisse pas entendre que l'affaire concerne les relations de travail — Le Code ne prévoit aucune cause civile d'action — L'existence d'une infraction quasi-criminelle dans la Loi sur la Société canadienne des postes pour prévenir l'usage abusif des mots «Postes Canada» ne crée pas une cause civile d'action — Aucun délit civil spécial fondé sur la violation seule de la Loi — Bien que les opérations du Bureau de poste relèvent de la législation fédérale, cette question est loin de l'acheminement du courrier — L'art. 2 de la Charte à lui seul ne saurait constituer le fondement de la compétence de la Cour car il ne s'agit pas d'une mesure législative du gouvernement fédéral.

d

e

f

g

h

Droit constitutionnel — Charte des droits — Libertés fondamentales — Allégation que les libertés d'association et d'expression sont abrogées par la publication par les syndicats des annonces critiquant le service postal et le gouvernement au nom des employés de Postes Canada — L'art. 2 de la Charte n'est pas applicable — La Charte protège les droits des individus contre leur suppression par l'État, et non les droits des employés de la Couronne contre leur suppression par les syndicats — C'est la nature de la partie qui viole ses obligations qui est importante, et non celle de la victime — Les syndicats n'ont pas d'obligations en vertu de la Charte — La Charte ne s'applique pas aux litiges entre particuliers — L'art. 2 de la Charte ne constitue pas à lui seul le fondement de la

i

j

applicable in dispute between parties — Charter, s. 2 alone not foundation for Court's jurisdiction as not federal enactment.

Postal service — Canada Post Corporation and non-unionized employees suing unions for publishing advertisements, purportedly on behalf of Canada Post employees, critical of Mulroney Government — Motion to strike as disclosing no reasonable cause of action — Court lacking jurisdiction — Matter to be determined under neither Canada Post Corporation Act nor Canada Labour Code — Not question of labour relations in Post Office — Statutory prohibition against unauthorized use of "Canada Post" not creating civil cause of action — Matter far removed from Corporation's duty of moving mail — Unions having no duty to plaintiffs under Charter.

This was a motion to strike the statement of claim as disclosing no reasonable cause of action. The defendants had published advertisements which criticized the mail service under the Mulroney Government on behalf of "your Canada Post employees". The plaintiffs' action was for an injunction restraining continuing breaches of the *Canada Labour Code* in the form of abuses of the rights and obligations under the Code, and the *Canada Post Corporation Act*, which grants the Corporation exclusive use of the name "Canada Post". The plaintiffs alleged that the advertisements were false and misleading as they did not represent the sentiments of all the employees of Canada Post. Thousands of Canada Post employees are not represented by the defendant Unions. The defendants submitted that the plaintiffs' complaint sounded in tort and that without a specific assignment of jurisdiction in a federal enactment, the plaintiffs' claims could not be entertained by this Court. The plaintiffs argued that the relief sought was founded in two federal statutes. The plaintiffs asserted that the Unions did not have the right to represent those individual employees, particularly in the political sphere. They argued that the fundamental freedom of expression of the individual employees, as guaranteed by the Charter, has been abrogated. The issue was whether this action came under federal legislation, or under torts, in which case it could only be brought in the courts of the provinces.

Held, the motion should be allowed.

This matter did not fall to be determined under either the *Canada Post Corporation Act* or the *Canada Labour Code* as these statutes do not govern the relationship between the parties with respect to the relief sought. The plaintiffs were not attempting to enforce the provisions of a federal enactment, but to mount a civil action in a Court which does not have jurisdiction to hear the matter.

The Federal Court was created by statute and the conditions under which a matter falls within its jurisdiction must be specifically construed within the terms of the *Federal Court Act* and any other enactment in which jurisdiction is assigned to it. The jurisdiction of the Federal Court is not as broad as the sphere of legislative competence of the federal government. Between party and party the Federal Court does not have jurisdiction unless a grant thereof is specifically made. The fact

compétence de la Cour car il ne s'agit pas d'une mesure législative du gouvernement fédéral.

Service postal — La Société canadienne des postes et des employés non syndiqués poursuivent les syndicats pour avoir publié des annonces prétendument au nom des employés de Postes Canada, qui critiquaient le gouvernement Mulroney — Requête en radiation de la déclaration au motif qu'elle ne révèle aucune cause raisonnable d'action — Manque de compétence de la Cour — La question ne peut être décidée ni en vertu de la Loi sur la Société canadienne des postes ni en vertu du Code canadien du travail — Il ne s'agit pas de relations de travail au Bureau de poste — L'interdiction prévue par la loi de faire un usage non autorisé des mots «Postes Canada» ne crée pas une cause civile d'action — La question est loin de l'obligation de la Société d'acheminer le courrier — Les syndicats n'ont aucun devoir envers les demandeurs en vertu de la Charte.

Il s'agit d'une requête visant la radiation de la déclaration au motif qu'elle ne révèle aucune cause raisonnable d'action. Les défendeurs ont publié des annonces qui critiquaient le service postal sous le gouvernement Mulroney, au nom «des employés de Postes Canada». Les demandeurs réclament une injonction pour mettre fin aux violations continues du *Code canadien du travail* en raison des abus des droits et des obligations prévus par le Code et la *Loi sur la Société canadienne des postes*, qui accorde à la Société l'usage exclusif du nom «Postes Canada». Les demandeurs allèguent que ces annonces sont fausses et trompeuses en ce qu'elles n'expriment pas le sentiment de tous les employés de Postes Canada. Des milliers d'employés de Postes Canada ne sont pas représentés par les syndicats défendeurs. Les défendeurs allèguent que la plainte des demandeurs relève de la responsabilité civile délictuelle et qu'à défaut d'une attribution précise de compétence dans une loi fédérale, l'action des demandeurs ne devait pas être jugée par cette Cour. Les demandeurs affirment que le redressement recherché est fondé sur deux lois fédérales. Ils soutiennent que les syndicats n'avaient pas le droit de représenter ces employés, pris individuellement, particulièrement dans l'arène politique. Ils affirment que la liberté fondamentale d'expression de chacun des employés, garantie par la Charte, a été supprimée. La question est de savoir si cette action relève de la législation fédérale ou de la responsabilité civile délictuelle; dans ce dernier cas, l'action ne pourrait être engagée que devant les tribunaux des provinces.

Jugement: la requête devrait être accueillie.

Cette question ne peut être tranchée ni en vertu de la *Loi sur la Société canadienne des postes* ni du *Code canadien du travail* puisque ces lois ne régissent pas les relations entre les parties eu égard au redressement recherché. Les demandeurs ne visent pas à faire appliquer les dispositions d'une loi fédérale, mais à déposer une action civile devant un tribunal non compétent à entendre la question.

La Cour fédérale a été créée par une loi, et les conditions suivant lesquelles une question relève de sa compétence doivent être formulées strictement, selon les termes de la *Loi sur la Cour fédérale* et de toute autre loi qui lui donne compétence. La compétence de la Cour fédérale n'est pas aussi large que le champ de compétence législative du gouvernement fédéral. Dans les questions entre parties, la Cour n'a pas compétence à moins que celle-ci lui soit attribuée de façon spécifique. Le fait

that matters otherwise outside the Court's jurisdiction may be causally intertwined with issues properly before the Federal Court does not warrant an extension of jurisdiction. Where there are multiple parties and multiple causes of action, each party and cause of action must be independently within the jurisdiction of the Court.

The three conditions which must be met for the Federal Court to have jurisdiction were set out in *ITO—International Terminal Operators Ltd. v. Miida Electronics Inc. et al.*, [1986] 1 S.C.R. 752. The first requirement, that there be a statutory grant of jurisdiction by the federal Parliament, is satisfied if jurisdiction is granted either in the *Federal Court Act* or in some other federal enactment. The plaintiffs relied on sections 17 and 23 of the *Federal Court Act*. Section 17 does not apply as it refers only to actions against the Crown *eo nomine*, and none of the defendants are Crown officers or servants. In order to rely on section 23, the claim must be made under an Act of the Parliament of Canada, and it must come under one of the enumerated heads, i.e. the remedy must relate to a matter coming within "works and undertakings connecting a province with any other province or extending beyond the limits of a province." The fact that a complaint is made against a union representing some workers on a federal undertaking does not give jurisdiction to the Federal Court unless the remedy is contemplated by a federal statute. There is no express grant of jurisdiction in the *Canada Post Corporation Act* or the *Canada Labour Code*.

The second requirement is that there be a specific federal enactment expressly dealing with the subject in issue. Federal competence without legislative action is not sufficient. Section 101 of the *Constitution Act, 1867* permits Parliament to establish Courts "for the better administration of the laws of Canada." It was necessary to determine whether the action relates to a better administration of the laws of Canada. The plaintiffs attempted to characterize the Unions' actions as a breach of their obligations under the *Canada Labour Code* and therefore within the sphere of federal labour relations. However, there is no specific section in the Code to suggest that this matter is a question of labour relations in the Post Office. There was no question of enforceable obligations between a union and its members because none of the plaintiffs were members of the defendant Unions. The Code does not provide any civil cause of action for a union falsely attributing untrue statements to non-members. These allegations clearly sound in tort. The mere recitation of a federal statute does not meet the second requirement of *ITO*. The plaintiffs also asserted a civil cause of action under subsection 52(2) of the *Canada Post Corporation Act* (which makes the unauthorized use of the name "Canada Post" or "Post Office" an offence). Sections 52, 54, 55 and 58 cannot be extended to create a civil cause of action. There is no nominate tort based on the breach of a statutory provision alone. A cause of action must exist separate and apart under the law of tort. Without some indication in the *Canada Labour Code* or the *Canada Post Corporation Act* that such an action was contemplated in the statute, the breach of any provision of the Acts cannot be presumed to lead to a civil cause of action for the plaintiffs. Furthermore, the only underlying tort would

que des questions qui sont par ailleurs en dehors du champ de compétence de la Cour fédérale puissent être liées à d'autres dont elle est régulièrement saisie ne justifie pas une extension de sa compétence. Dans les cas où il y a plusieurs parties et plusieurs causes d'action, il est essentiel que chacune d'elles relève indépendamment de la compétence de la Cour.

Les trois conditions essentielles à la compétence de la Cour fédérale ont été exposées dans l'arrêt *ITO—International Terminal Operators Ltd. c. Miida Electronics Inc. et autre*, [1986] 1 R.C.S. 752. La première condition, l'attribution de compétence par une loi du Parlement fédéral, est remplie si la compétence nécessaire est conférée soit dans la *Loi sur la Cour fédérale*, soit dans une autre loi fédérale. Les demandeurs se fondent sur les articles 17 et 23 de la *Loi sur la Cour fédérale*. L'article 17 ne s'applique pas puisqu'il ne traite que des actions contre la Couronne *eo nomine*, et aucun des défendeurs n'est un agent ou un employé de la Couronne. Pour relever de l'article 23, l'action doit être engagée en vertu d'une loi du Parlement du Canada et elle doit être visée par l'une des matières énumérées à l'article 23, c'est-à-dire que le redressement recherché doit concerner une matière assimilable aux «ouvrages et entreprises reliant une province à une autre ou s'étendant au-delà des limites d'une province». Le seul fait qu'une plainte est déposée contre un syndicat représentant des travailleurs d'une entreprise fédérale ne suffit pas à attribuer compétence à la Cour fédérale, à moins que le redressement recherché soit prévu dans une loi fédérale. La *Loi sur la Société canadienne des postes* et le *Code canadien du travail* ne révèlent aucune attribution expresse de compétence.

La seconde condition porte sur l'existence d'une loi fédérale spécifique traitant expressément de la question en litige. La compétence fédérale qui n'est pas consacrée par une loi ne suffit pas. L'article 101 de la *Loi constitutionnelle de 1867* permet au Parlement d'établir des tribunaux «pour assurer la meilleure exécution des lois du Canada». Il était nécessaire d'établir si l'action concerne ou non la bonne exécution des lois du Canada. Les demandeurs ont tenté de qualifier l'action des syndicats défendeurs de violation des obligations des syndicats en vertu du *Code canadien du travail* et, par conséquent, de question relevant des relations fédérales du travail. Cependant, aucun article précis du Code ne laisse entendre que la question vise les relations de travail au Bureau de poste. Il n'était pas question d'action exécutoire entre un syndicat et ses membres parce qu'aucun des demandeurs était membre des syndicats défendeurs. Le Code ne prévoit aucune cause civile d'action applicable à un syndicat qui attribue à tort à des personnes qui ne sont pas ses membres des déclarations fausses. Ces allégations semblent clairement être du ressort de la responsabilité civile délictuelle. Une simple récitation d'une loi fédérale ne satisfait pas au deuxième critère de l'arrêt *ITO*. Les demandeurs ont également allégué une cause civile d'action fondée sur le paragraphe 52(2) de la *Loi sur la Société canadienne des postes* (qui érige en infraction l'emploi non autorisé des noms «Postes Canada» et «Bureau de poste»). Les articles 52, 54, 55 et 58 ne peuvent recevoir une extension de façon à créer une cause civile d'action. Il n'y a pas de délit civil spécial fondé sur une violation seule de la loi. Une cause d'action doit exister indépendamment et séparément en vertu des principes de la responsabilité civile délictuelle. En l'absence d'indices dans le *Code canadien du travail* ou dans la *Loi sur la Société canadienne des postes* que ces lois envisagent une telle action, on ne peut présumer que la violation de leurs dispositions donne

be defamation which cannot be viewed as necessary for the better administration of the *Canada Post Corporation Act*.

Nor did this matter fall under Federal Court jurisdiction pursuant to section 13 of the *Canada Post Corporation Act*, which allows Canada Post to engage employees to carry out the Corporation's business. None of the defendants is employed by Canada Post. This matter is far removed from the orderly movement of mail, which is the Corporation's major responsibility.

The plaintiffs' argument, that the Unions had abrogated their Charter guaranteed freedoms of association and expression, had to be rejected. The Charter protections exist to safeguard the rights of the individual against abrogation by the state. It has no application in a dispute between private parties. The plaintiffs did not establish that the Unions were bodies who could owe them a duty under the Charter. The mere fact that the defendant Unions are certified under the *Canada Labour Code* in respect of bargaining units other than the one to which the individual plaintiffs belong, does not make this a Charter issue. In any case, the Charter is not "applicable and existing federal law" as it is not an enactment of the federal government.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

- Broadcasting Act*, R.S.C. 1970, c. B-11.
Canada Labour Code, R.S.C. 1970, c. L-2, ss. 136 (as am. by S.C. 1972, c. 18, s. 1), 184 (as enacted *idem*), 185 (as enacted *idem*).
Canada Post Corporation Act, S.C. 1980-81-82-83, c. 54, ss. 22(5), 52(2), 54, 55, 58.
Canada Student Loans Act, R.S.C. 1970, c. S-17.
Canadian Charter of Rights and Freedoms, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), s. 2(b),(d).
Carriage by Air Act, R.S.C. 1970, c. C-14.
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)].
Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, ss. 3, 17, 23.
Federal Court Rules, C.R.C., c. 663, R. 419(1)(a).
Prairie Grain Advance Payments Act, R.S.C. 1970, c. P-18.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

- ITO—International Terminal Operators Ltd. v. Miida Electronics Inc. et al.*, [1986] 1 S.C.R. 752; *Rasmussen v. Breau*, [1986] 2 F.C. 500 (C.A.); *Bensol Customs Brokers Ltd. v. Air Canada*, [1979] 2 F.C. 575 (C.A.);

aux demandeurs une cause civile d'action. De plus, le seul délit dont on pourrait déceler l'existence en l'espèce serait la diffamation, qui ne peut être considéré comme nécessaire pour assurer la bonne exécution de la *Loi sur la Société canadienne des postes*.

^a La question ne relève pas non plus de la compétence de la Cour fédérale en vertu de l'article 13 de la *Loi sur la Société canadienne des postes*, qui permet à Postes Canada d'engager des employés pour exécuter les activités de la Société. Aucun des défendeurs n'est un employé de Postes Canada. Cette question est loin de l'acheminement ordonné du courrier, qui constitue la responsabilité première de la Société.

^b L'argument des demandeurs que les syndicats ont supprimé les libertés garanties d'association et d'expression a dû être rejeté. La protection accordée par la Charte vise la sauvegarde des droits des individus contre leur suppression par l'État. Elle ne s'applique pas aux litiges entre particuliers. Les demandeurs n'ont pas établi que les syndicats sont des organismes qui ont un devoir envers eux en vertu de la Charte. Le seul fait que les syndicats défendeurs sont accrédités en vertu du *Code canadien du travail* eu égard à des unités de négociation autres que celle dont font partie les demandeurs individuels n'en fait pas une question qui doit être tranchée selon la Charte. Quoi qu'il en soit, la Charte n'est pas «une loi fédérale existante et applicable» car elle n'est pas une mesure législative adoptée par le gouvernement fédéral.

LOIS ET RÈGLEMENTS

- Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, chap. 11 (R.-U.), art. 2b),d).
Code canadien du travail, S.R.C. 1970, chap. L-2, art. 136 (mod. par S.C. 1972, chap. 18, art. 1), 184 (édicé, *idem*), 185 (édicé, *idem*).
Loi canadienne sur les prêts aux étudiants, S.R.C. 1970, chap. S-17.
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)].
Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10, art. 3, 17, 23.
Loi sur la radiodiffusion, S.R.C. 1970, chap. B-11.
Loi sur la Société canadienne des postes, S.C. 1980-81-82-83, chap. 54, art. 22(5), 52(2), 54, 55, 58.
Loi sur le transport aérien, S.R.C. 1970, chap. C-14.
Loi sur les paiements anticipés pour le grain des Prairies, S.R.C. 1970, chap. P-18.
Règles de la Cour fédérale, C.R.C., chap. 663, Règle 419(1)a).

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

- ITO—International Terminal Operators Ltd. c. Miida Electronics Inc. et autre*, [1986] 1 R.C.S. 752; *Rasmussen c. Breau*, [1986] 2 C.F. 500 (C.A.); *Bensol Customs Brokers Ltd. c. Air Canada*, [1979] 2 C.F. 575 (C.A.);

Quebec North Shore Paper Co. et al. v. Canadian Pacific Ltd. et al., [1977] 2 S.C.R. 1054; *R. in right of Canada v. Saskatchewan Wheat Pool*, [1983] 1 S.C.R. 205.

Quebec North Shore Paper Co. et autre c. Canadien Pacifique Ltée et autre, [1977] 2 R.C.S. 1054; *R. du chef du Canada c. Saskatchewan Wheat Pool*, [1983] 1 R.C.S. 205.

DISTINGUISHED:

Lavigne and Ontario Public Service Employees Union et al., Re (1986), 55 O.R. (2d) 449 (H.C.).

DISTINCTION FAITE AVEC:

Lavigne and Ontario Public Service Employees Union et al., Re (1986), 55 O.R. (2d) 449 (H.C.).

CONSIDERED:

Varnam v. Canada (Minister of National Health and Welfare), [1988] 2 F.C. 454 (C.A.); *Mid West Television Ltd. v. S.E.D. Systems Inc.*, [1981] 3 W.W.R. 560 (Sask. Q.B.).

DÉCISIONS EXAMINÉES:

Varnam c. Canada (Ministre de la Santé et du Bien-être social), [1988] 2 C.F. 454 (C.A.); *Mid West Television Ltd. v. S.E.D. Systems Inc.*, [1981] 3 W.W.R. 560 (B.R. Sask.).

REFERRED TO:

Alda Enterprises Ltd. v. R., [1978] 2 F.C. 106 (T.D.); *R. v. Thomas Fuller Construction Co. (1958) Ltd. et al.*, [1980] 1 S.C.R. 695; *McNamara Construction (Western) Ltd. et al. v. The Queen*, [1977] 2 S.C.R. 654; *Rhine v. The Queen*; *Prytula v. The Queen*, [1980] 2 S.C.R. 442; *RWDSU v. Dolphin Delivery Ltd.*, [1986] 2 S.C.R. 573; *Re Ontario English Catholic Teachers Association et al. and Essex County Roman Catholic School Board* (1987), 58 O.R. (2d) 545 (Div. Ct.); *Northern Telecom Canada Ltd. et al. v. Communication Workers of Canada et al.*, [1983] 1 S.C.R. 733; *National Association of Broadcast Employees and Technicians v. R.*, [1980] 1 F.C. 820 (C.A.).

DÉCISIONS CITÉES:

Alda Enterprises Ltd. c. R., [1978] 2 C.F. 106 (1^{re} inst.); *R. c. Thomas Fuller Construction Co. (1958) Ltd. et autre*, [1980] 1 R.C.S. 695; *McNamara Construction (Western) Ltée. et autre c. La Reine*, [1977] 2 R.C.S. 654; *Rhine c. La Reine*; *Prytula c. La Reine*, [1980] 2 R.C.S. 442; *SDGMR c. Dolphin Delivery Ltd.*, [1986] 2 R.C.S. 573; *Re Ontario English Catholic Teachers Association et al. and Essex County Roman Catholic School Board* (1987), 58 O.R. (2d) 545 (C. div.); *Northern Telecom Canada Ltée et autre c. Syndicat des travailleurs en communication du Canada et autre*, [1983] 1 R.C.S. 733; *Association nationale des employés et techniciens en radiodiffusion c. R.*, [1980] 1 C.F. 820 (C.A.).

COUNSEL:

Roy L. Heenan and Thomas Brady for plaintiffs.

Paul B. Kane and Hugh Blakeney for defendant Canadian Union of Postal Workers.

Phillip G. Hunt for defendants Letter Carriers' Union of Canada and Canadian Labour Congress.

Melvin Rotman for defendant Union Communications.

AVOCATS:

Roy L. Heenan et Thomas Brady pour les demandeurs.

Paul B. Kane et Hugh Blakeney pour le défendeur, Syndicat des postiers du Canada.

Phillip G. Hunt pour les défendeurs Union des facteurs du Canada et Congrès du travail du Canada.

Melvin Rotman pour le défendeur Union Communications.

SOLICITORS:

Heenan, Blaikie, Montréal for plaintiffs.

Perley-Robertson, Panet, Hill & MacDougall, Ottawa, for defendant Canadian Union of Postal Workers.

Soloway, Wright, Houston, Greenberg, O'Grady & Morin, Ottawa, for defendants Letter Carriers' Union of Canada and Canadian Labour Congress.

Nelligan/Power, Ottawa, for defendant Mediacom.

PROCUREURS:

Heenan, Blaikie, Montréal pour les demandeurs.

Perley-Robertson, Panet, Hill & MacDougall, Ottawa, pour le défendeur Syndicat des postiers du Canada.

Soloway, Wright, Houston, Greenberg, O'Grady & Morin, Ottawa, pour les défendeurs Union des facteurs du Canada et Congrès du travail du Canada.

Nelligan/Power, Ottawa, pour la défenderesse Mediacom.

Rotman, Zagdanski & Tierney, Toronto, for
defendant Union Communications.

Rotman, Zagdanski & Tierney, Toronto,
pour le défendeur Union Communications.

The following are the reasons for order rendered in English by

*Ce qui suit est la version française des motifs
a de l'ordonnance rendus par*

ROULEAU J.: These are my reasons for the order and comments from the Bench made by me on May 10, 1988 in the above-styled action. The defendant, Canadian Union of Postal Workers, assisted by the defendant, Union Communications, appeared before me to argue that the statement of claim should be struck in its entirety pursuant to Rule 419(1)(a) of the *Federal Court Rules* [C.R.C., c. 663] as disclosing no reasonable cause of action within the jurisdiction of this Court.

LE JUGE ROULEAU: Voici mes motifs de l'ordonnance que j'ai prononcée à l'audience le 10 mai 1988 dans la présente action de même que mes commentaires en l'espèce. Le défendeur, le Syndicat des postiers du Canada, aidé par la défendresse Union Communications, a comparu devant moi afin de plaider que la déclaration devrait être radiée en entier, conformément à la Règle 419(1)a des *Règles de la Cour fédérale* [C.R.C., chap. 663], pour le motif qu'elle ne révèle aucune cause raisonnable d'action de la compétence de cette Cour.

The defendants alleged that the complaint of the plaintiffs as outlined in the statement of claim sounded in tort, and that without a specific assignment of jurisdiction to this Court in either the *Federal Court Act* [R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10], or any other federal enactment, the plaintiffs' claims could not be entertained by this Court. The plaintiffs strongly resisted the motion, arguing principally that the relief that they sought was founded in two federal statutes and that this Court had jurisdiction to issue an injunction to restrain a continuing breach of these statutes. The plaintiffs' counsel indicated that the claim for damages in the statement of claim was merely ancillary to the main claim for an injunction.

Les défendeurs allèguent que la plainte des demandeurs, exposée à la déclaration, relève de la responsabilité civile délictuelle et qu'à défaut d'une attribution précise de compétence à cette Cour, dans la *Loi sur la Cour fédérale* [S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap 10] ou dans toute autre loi fédérale, la réclamation des demandeurs ne devrait pas être jugée par cette Cour. Les demandeurs s'opposent énergiquement à la requête, affirmant principalement que le redressement recherché est fondé sur deux lois fédérales et que cette Cour a compétence pour décerner une injonction visant à empêcher une violation continue de ces lois. Le procureur des demandeurs plaide que la réclamation en dommages-intérêts dans la déclaration n'est qu'accessoire à la demande principale en injonction.

As I stated in Court, I am of the opinion that the defendants are correct, and the statement of claim has been struck pursuant to my order of May 10, 1988. As counsel appearing before me spent considerable time and effort in preparing and arguing their clients' cases, I indicated that I would deliver written reasons to explain how I arrived at my conclusion.

Comme je l'ai dit à l'audience, je crois que les défendeurs ont raison et la déclaration a été radiée conformément à mon ordonnance en date du 10 mai 1988. Comme les procureurs qui ont comparu devant moi ont consacré un temps et des efforts considérables à la préparation et à l'argumentation de la cause de leurs clients, j'ai indiqué que je rendrais des motifs écrits pour expliquer comment j'en suis venu à cette conclusion.

In order to fully appreciate the positions of the parties it is necessary to briefly review the statement of claim, and the facts of this case. I am of course mindful that for the purposes of this motion, all the facts in the statement of claim shall be taken to be true as pleaded.

Pour apprécier vraiment la position des parties, il faut revoir brièvement la déclaration et les faits de la cause. Je suis conscient, toutefois, que pour les besoins de la requête en l'espèce, tous les faits de la déclaration doivent être tenus pour avérés.

The plaintiffs in this action are Canada Post Corporation, a Crown Corporation established under the *Canada Post Corporation Act*, S.C. 1980-81-82-83, c. 54, and four non-unionized employees of Canada Post Corporation ("Canada Post").

The defendants are two trade unions representing some of Canada Post's employees, namely The Canadian Union of Postal Workers (CUPW) and The Letter Carriers' Union of Canada (LCUC); the Canadian Labour Congress (CLC), an organization of trade unions with which CUPW and LCUC are affiliated, and Mediacom and Union Communications, the agents of CUPW and LCUC for the purposes of the advertising campaign. CUPW and LCUC are both trade unions certified as bargaining agents in respect of different bargaining units of Canada Post employees under section 136 of the *Canada Labour Code* [R.S.C. 1970, c. L-2 (as am. by S.C. 1972, c. 18, s. 1)].

The plaintiffs allege that some 21,000 Canada Post employees are represented by unions other than CUPW or LCUC for collective bargaining purposes, and 3,500 of this number, like the individual plaintiffs, are not represented by any union at all.

In April 1988, advertisements started to appear in newspapers, on billboards and radio across the country which appeared to criticize the state of the mail service under the Mulroney Government, and in some cases expressed a lack of confidence in the leadership of the Prime Minister. The advertisements for the most part contained statements such as "CANADA POST, IT CAN DELIVER", "A MESSAGE FROM THE PEOPLE WHO MOVE YOUR MAIL. YOUR CANADA POST EMPLOYEES" or in the French version, "JE VEUX UN GOUVERNEMENT AUQUEL JE PUISSE FAIRE CONFIANCE. BRIAN MULRONEY? NON, JAMAIS! UN MESSAGE DES GENS QUI S'OCCUPENT DE VOTRE COURRIER: LES EMPLOYÉS SYNDIQUÉS DE POSTES CANADA". It was admitted that these advertisements originated with CUPW, LCUC and CLC and not with the plaintiff, Canada Post.

The plaintiffs allege that these advertisements are false and misleading in that they do not represent the sentiments of either the plaintiffs or all

Les demandeurs en l'espèce sont la Société canadienne des postes, une société de la Couronne formée en vertu de la *Loi sur la Société canadienne des postes*, S.C. 1980-81-82-83, chap. 54 et quatre employés non syndiqués de la Société canadienne des postes («Postes Canada»).

Les défendeurs sont deux syndicats représentant certains employés de Postes Canada, notamment, le Syndicat des postiers du Canada (SPC) et l'Union des facteurs du Canada (UFC); le Congrès du travail du Canada (CTC), un groupement de syndicats auquel le SPC et le UFC sont affiliés, ainsi que Mediacom et Union Communications, les représentants de SPC et UFC pour la campagne de publicité en cause. SPC et UFC sont deux syndicats accrédités comme agents négociateurs pour diverses unités de négociation des employés de Postes Canada en vertu de l'article 136 du *Code canadien du travail* [S.R.C. 1970, chap. L-2 (mod. par S.C. 1972, chap. 18, art. 1)].

Les demandeurs allèguent qu'environ 21 000 employés de Postes Canada sont représentés par des syndicats autres que SPC et UFC aux fins de négociations collectives et que sur ce nombre, 3 500 employés, tels les demandeurs individuels, ne sont représentés par aucun syndicat.

En avril 1988, des annonces publicitaires ont commencé à paraître dans les journaux et sur des placards, et à être entendues à la radio à travers le pays, annonces qui semblaient critiquer l'état du service postal sous le gouvernement Mulroney et, dans certains cas, laissaient voir un manque de confiance dans le leadership du premier ministre. La publicité se faisait principalement l'interprète de déclarations telles «CANADA POST, IT CAN DELIVER», «A MESSAGE FROM THE PEOPLE WHO MOVE YOUR MAIL. YOUR CANADA POST EMPLOYEES» ou encore, en français, «JE VEUX UN GOUVERNEMENT AUQUEL JE PUISSE FAIRE CONFIANCE. BRIAN MULRONEY? NON, JAMAIS! UN MESSAGE DES GENS QUI S'OCCUPENT DE VOTRE COURRIER: LES EMPLOYÉS SYNDIQUÉS DE POSTES CANADA». Il est admis que SPC, UFC et CTC sont à l'origine ces annonces publicitaires et non la demanderesse Postes Canada.

Les demandeurs allèguent que ces annonces publicitaires sont fausses et trompeuses en ce qu'elles n'expriment pas le sentiment des deman-

the employees of Canada Post. At best, they allege, the advertisements only represent the views of some of the leaders of the defendant Unions. The plaintiffs allege that the individual employees of Canada Post have not given any mandate, express or implied to the defendant Unions to represent them in the political sphere, especially the 21,000 employees who are not even members of these Unions.

To appreciate the consequences in law which the plaintiffs allege flow from these facts, it is necessary to reproduce in full paragraphs 18 to 30 of the statement of claim:

18. As appears from the Act, the use of the words "Canada Post" is restricted to Canada Post Corporation and it is an offence to place the words "Canada Post" on anything without the written consent of the Corporation;
 19. Canada Post has never consented to the use of its name on any of the advertisements referred to;
 20. The Defendants Mediacom and Union Communications have participated in the mischief outlined above in allowing messages to be publicized that they knew or should have known were factually untrue and are at best propaganda, and, more particularly, in allowing advertisements to be seen and heard which purportedly represent the political views of the Plaintiff Canada Post and/or the employees of Canada Post rather than the political views of the Defendants C.U.P.W., L.C.U.C. or the C.L.C.;
 21. Under the Canada Labour Code, all employees in the bargaining units represented by the Defendants C.U.P.W. and L.C.U.C. are obliged to be represented by those organizations for collective bargaining purposes, whether they wish it or not, and are thus deprived of the right to bargain individually. However, they are deprived of none of their individual political rights, nor can these be usurped by the Defendants C.U.P.W., L.C.U.C. or C.L.C.;
 22. The Defendants C.U.P.W. and L.C.U.C. purport, in the purely political advertising referred to in paragraphs 6 to 15 hereof, to represent the political views of all the employees of the Plaintiff Canada Post not merely those whom they represent for purposes of collective bargaining;
 23. The Defendants C.U.P.W. and L.C.U.C. have abrogated the fundamental freedom of expression and freedom of conscience of the individual employees of the Plaintiff Canada Post in purporting to speak politically in their names, a right that the Defendants do not and cannot constitutionally have without a specific individual mandate to that effect from each individual employee whom they purport to represent politically;
 24. The texts used in the advertising campaign are likely to mislead, have misled and will mislead members of the public into believing that the said texts represent the views
- deurs ni de tous les employés de Postes Canada. Au mieux, ils affirment que les annonces publicitaires exposent l'opinion de quelques dirigeants des syndicats défendeurs. Les demandeurs prétendent que les employés de Postes Canada, pris individuellement, n'ont donné aucun mandat, exprès ou implicite aux syndicats défendeurs de les représenter dans l'arène politique, et particulièrement aux 21 000 employés qui ne sont même pas membres de ces syndicats.
- Pour bien comprendre les conséquences légales qui découlent, selon les demandeurs, de ces faits, il faut reproduire en entier les paragraphes 18 à 30 de la déclaration:
- [TRADUCTION] 18. Tel qu'il appert à la Loi, l'utilisation des mots "Postes Canada" est réservée à la Société canadienne des postes et l'usage des mots "Postes Canada" sur toute chose, sans le consentement écrit de la Société, constitue une infraction;
19. Postes Canada n'a jamais consenti à l'utilisation de son nom dans aucune des annonces publicitaires en cause;
20. Les défendeurs Mediacom et Union Communications ont participé au méfait exposé ci-dessus en permettant que des annonces soient publiées alors qu'ils savaient ou auraient dû savoir qu'elles étaient fausses et au mieux qu'elles constituaient de la propagande, et plus particulièrement en permettant que les annonces publicitaires soient vues et entendues comme représentant l'opinion politique de la demanderesse Postes Canada et/ou de ses employés plutôt que l'opinion politique des défendeurs SPC, UFC ou CTC;
21. En vertu du Code canadien du travail, tous les employés des unités de négociations membres des syndicats défendeurs SPC et UFC doivent être représentés par ces organismes aux fins de négociations collectives, qu'ils le veulent ou non, et ils sont, par conséquent, privés du droit de négocier individuellement. Toutefois, ils ne sont privés d'aucun de leurs droits politiques personnels et les défendeurs SPC, UFC ou CTC ne peuvent usurper ces droits;
22. Les défendeurs SPC et UFC laissent entendre que les annonces publicitaires de nature purement politique dont il est question aux paragraphes 6 à 15 des présentes représentent l'opinion politique de tous les employés de la demanderesse Postes Canada et non seulement des employés qu'ils représentent aux fins de négociations collectives;
23. Les défendeurs SPC et UFC ont supprimé les libertés fondamentales d'expression et de conscience de chacun des employés de la demanderesse Postes Canada en laissant entendre qu'ils s'exprimaient sur le plan politique en leur nom; c'est là un droit que les défendeurs n'ont pas et ne peuvent constitutionnellement avoir sans un mandat spécifique individuel à cet égard de chacun des employés qu'ils prétendent représenter politiquement;
24. Les textes utilisés lors de la campagne de publicité sont susceptibles de tromper, ont trompé ou tromperont le public en laissant croire que les textes représentent l'opi-

- of the Plaintiff Canada Post and/or of the Plaintiff Canada Post's employees;
25. It is submitted that the Plaintiff Canada Post has suffered, is suffering and will continue to suffer damage to its reputation from an imputation of a course of conduct on the part of its employees which is incompatible with their duties as employees of a Crown Corporation;
26. The misrepresentation in the advertisement that the message comes from the Plaintiff Canada Post and/or the employees of Canada Post causes serious and irreparable prejudice to the Corporation and is fundamentally detrimental to the Corporation and is fundamentally detrimental to the Corporation's role of providing postal service to all Canadians, and its own freedom of speech. The Defendants are not entitled to use the names of Canada Post Corporation or of Canada Post Corporation employees to embarrass the Corporation both politically and in the public eye;
27. It is submitted that in view of the facts set out in paragraphs 1 to 20 hereof, the action of the Defendants C.U.P.W. and L.C.U.C. constitutes an abuse of the right conferred upon them by the Canada Labour Code and the Act to represent certain employees of the Plaintiff Canada Post for collective bargaining purposes;
28. It is further submitted that the Plaintiffs suffer prejudice in that the advertisements misrepresent the political position of the employees of the Plaintiff Canada Post;
29. The Defendants C.U.P.W. and L.C.U.C. in the newspaper, billboard and radio advertisements are representing that the employees on whose behalf these Defendants are purporting to act are in breach of the fundamental duty of loyalty called for by their employment and are engaged in a course of conduct incompatible with their duties as employees of a Crown Corporation;
30. It is further submitted that no effective remedy exists other than by way of injunction for the wrongs suffered and being suffered and damages incurred and being incurred by the Plaintiffs as set out in paragraphs 20 to 28 hereof;
25. On allègue que la demanderesse Postes Canada a subi, subit et continuera de subir des dommages à sa réputation par l'attribution d'une conduite de la part de ses employés qui est incompatible avec les obligations des employés d'une société de la Couronne;
26. La présentation inexacte des faits dans les annonces publicitaires laissant croire que le message émane de la demanderesse Postes Canada et/ou de ses employés cause un tort sérieux et irréparable à la Société et est fondamentalement préjudiciable au rôle de la Société qui est de fournir un service postal à tous les Canadiens de même qu'à sa propre liberté de parole. Les défendeurs n'ont pas le droit d'utiliser les noms de la Société canadienne des postes ou de ses employés pour embarrasser ladite Société politiquement et aux yeux du public;
27. Il est allégué qu'étant donné les faits exposés aux paragraphes 1 à 20 des présentes, l'action des défendeurs SPC et UFC constitue un abus du droit qui leur a été conféré par le Code canadien du travail et la Loi de représenter certains employés de la demanderesse Postes Canada aux fins de négociations collectives;
28. Il est de plus allégué que les demandeurs ont subi un préjudice en ce que les annonces publicitaires représentent de façon inexacte la position politique des employés de la demanderesse Postes Canada;
29. Les défendeurs SPC et UFC, dans leurs annonces dans les journaux, sur les placards et à la radio laissent entendre que les employés au nom desquels ils prétendent agir, violent leur obligation fondamentale de loyauté envers leur employeur et se sont engagés dans une ligne de conduite incompatible avec leurs obligations d'employés d'une société de la Couronne;
30. Il est de plus allégué qu'aucun redressement réel n'existe si ce n'est par voie d'injonction pour le préjudice et les dommages subis par les demandeurs, tel qu'exposé aux paragraphes 20 à 28 des présentes.

At first blush, from the manner in which this pleading is drafted, one could conclude that the remedy sought by the plaintiffs was in respect of something akin to defamation with an appropriate relief in damages. The plaintiffs naturally enough vehemently denied this proposition and chose to characterize their action very differently.

In fact, the corporate plaintiff alleges that the relief sought is based on their right to the exclusive use of the name "Canada Post" accorded to the Corporation under the *Canada Post Corporation Act*; as well as the abuses committed by the defendant Unions of their rights and obligations under the *Canada Labour Code*. On behalf of the individual plaintiffs it is alleged that they are

De prime abord, le libellé des conclusions écrites pourrait nous porter à conclure que le redressement recherché par les demandeurs vise quelque chose de similaire à une action en diffamation, avec un redressement approprié en dommages-intérêts. Naturellement, les demandeurs nient catégoriquement cette proposition et ils tiennent à qualifier leur action de façon tout à fait différente.

En fait, la société demanderesse allègue que le redressement recherché est fondé sur son droit à l'utilisation exclusive du nom «Postes Canada», droit qui lui est conféré en vertu de la *Loi sur la Société canadienne des postes*, ainsi que sur les abus des syndicats défendeurs de leurs droits et obligations en vertu du *Code canadien du travail*. On allègue au nom des demandeurs personnels que

harmed by the actions of the defendant Unions acting in breach of the *Canada Labour Code*, and more seriously that the fundamental freedoms of these individuals under the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.)] have been abrogated.

In sum, it must be determined whether the matters alleged by the plaintiffs fall under the *Canada Labour Code*, the *Canada Post Corporation Act* and the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, or under tort law. The latter action, presumably being something akin to defamation, could only be brought in the courts of the provinces, something which counsel for the plaintiffs did not seriously contest.

A solution must be found by a characterization of the causes of action asserted by the plaintiffs and an analysis of them in the light of the jurisprudence relating to the jurisdiction of this Court.

I would like to say, at the outset, that the problem of the jurisdiction of the Federal Court is not principally a constitutional law problem requiring a determination of competing provincial and federal interests for its resolution. Regardless of one's personal vision of the possible role of a Federal Court as providing a cross-Canada forum, it must be remembered that this Court, as currently constituted, is a statutory one, and the conditions under which a matter falls within its jurisdiction must be strictly construed within the terms of its founding statute, and any other enactment in which jurisdiction is assigned to it.

Once this threshold requirement is met, a closer examination of the cause of action before the Court may reveal that the federal government, in legislating with respect to the particular subject-matter at hand, has acted beyond its constitutional mandate pursuant to the separation of powers in 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)]. This is

les actes des syndicats défendeurs contraires aux dispositions du *Code canadien du travail* leur ont causé un préjudice et chose encore plus grave, que les libertés fondamentales dont jouissent lesdits demandeurs en vertu de la *Charte canadienne des droits et libertés* [qui constitue la Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, chap. 11 (R.-U.)] ont été supprimées.

En somme, il s'agit de décider si les questions soulevées par les demandeurs relèvent du *Code canadien du travail*, de la *Loi sur la Société canadienne des postes* et de la *Charte canadienne des droits et libertés* ou de la responsabilité civile délictuelle. Cette dernière action, qui serait probablement similaire à une action en diffamation, ne peut être déposée que devant les tribunaux des provinces, ce que le procureur des demandeurs ne conteste pas sérieusement.

La solution se trouve dans la caractérisation des causes d'action dont font état les demandeurs et l'analyse de ces causes, à la lumière de la jurisprudence relative à la compétence de cette Cour.

Je voudrais dire, pour commencer, que le problème de la compétence de la Cour fédérale n'est pas principalement un problème de droit constitutionnel, qui requiert la détermination des champs respectifs de compétence du gouvernement fédéral et des provinces pour sa solution. Indépendamment de l'idée que l'on peut se faire du rôle possible d'une Cour fédérale comme tribune pan-canadienne, il faut se souvenir que cette Cour, suivant sa constitution actuelle, est un tribunal créé par la loi, et les conditions en vertu desquelles une question entre dans son champ de compétence doivent être formulées strictement, selon les termes de sa loi constitutive et de toute autre loi qui lui donne compétence.

Une fois que cette condition de base est remplie, une étude plus attentive de la cause d'action devant la Cour pourra révéler que le gouvernement fédéral, en légiférant sur la question concernée, a outrepassé son mandat constitutionnel relativement à la séparation des pouvoirs 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*

however a different question, and not one which arises from the case before me.

It must also be emphasized that the jurisdiction of the Federal Court is not as broad as the sphere of legislative competence of the federal government. Failure to distinguish between the two can lead to an assumption of jurisdiction by this Court, where no jurisdiction exists.

The major source of this Court's jurisdiction is of course the *Federal Court Act*. As the Court of Appeal noted in its recent decision, *Varnam v. Canada (Minister of National Health and Welfare)*, [1988] 2 F.C. 454, the language of the Act is very precise, and, especially in matters between party and party, the Court does not have jurisdiction unless a grant thereof is specifically made.

The stringent requirements to be met are reflected in the *Varnam* case (*supra*); the Court held that the jurisdiction of the Federal Court cannot be extended based on the convenience of the parties. The Court stated at page 463 of the decision:

I indicated earlier that it was with regret that I had concluded that *Marshall* was wrongly decided. That regret does not flow from any desire to expand this Court's jurisdiction. Rather it has its source in a concern for the unenviable situation of the litigant who may, in some circumstances, find himself obliged to sue in two courts. That concern was well expressed by Reed J. in *Marshall*. It was most eloquently stated by Collier J. in *Pacific Western Airlines, supra*, where he described the situation [at page 490] as "lamentable". For my part however, while sharing those views, I can only echo the words of the Chief Justice in *Saltfish, supra* [at page 513]:

... the convenience or advantage, if any, to be obtained is not a reason for extending the jurisdiction of the Court beyond its statutory limits.

Furthermore, the Court held that the fact that matters otherwise outside the Court's jurisdiction may be causally intertwined with issues properly before the Federal Court, does not warrant an extension of jurisdiction. Under the same reasoning, it has also been held that in the case of multiple parties and multiple causes of action it is essential that each party and cause of action be independently within the jurisdiction of the Court (*Alda Enterprises Ltd. v. R.*, [1978] 2 F.C. 106 (T.D.); *R. v. Thomas Fuller Construction Co. (1958) Ltd. et al.*, [1980] 1 S.C.R. 695).

1982, n° 1]. Il s'agit, toutefois, d'une toute autre question qui n'est pas soulevée en l'espèce.

Il faut insister sur le fait que la compétence de la Cour fédérale n'est pas aussi large que le champ de compétence législative du gouvernement fédéral. Le défaut de faire la distinction entre les deux peut nous mener à attribuer à la Cour une compétence qu'elle n'a pas.

La source principale de la compétence de cette Cour se trouve évidemment à la *Loi sur la Cour fédérale*. Comme l'a fait remarquer récemment la Cour d'appel dans l'arrêt *Varnam c. Canada (Ministre de la Santé nationale et du Bien-être social)*, [1988] 2 C.F. 454, le libellé de la Loi est très précis et, particulièrement dans les questions entre parties, la Cour n'a pas compétence à moins que celle-ci lui soit attribuée de façon spécifique.

Les conditions rigoureuses à remplir sont exposées dans l'arrêt *Varnam* (susmentionné): la Cour a conclu que la compétence de la Cour fédérale ne peut être étendue par une entente entre les parties. La Cour déclare à la page 463 de la décision:

J'ai souligné plus haut que c'est à regret que j'ai conclu que la décision dans l'affaire *Marshall* était erronée. Ce regret ne procède d'aucun souhait d'étendre la compétence de cette Cour. Il trouve plutôt sa source dans le souci que me cause la situation peu enviable du plaideur qui peut, dans certaines circonstances, se voir contraint d'engager des poursuites devant deux tribunaux. Le juge Reed a bien exprimé ce souci dans l'arrêt *Marshall*, et le juge Collier en a été l'éloquent interprète dans l'arrêt *Pacific Western Airlines*, susmentionné, dans lequel il a qualifié la situation [à la page 490] de «lamentable». Pour ma part, cependant, tout en partageant ces vues, je ne puis que répéter les paroles du juge en chef dans l'arrêt sur le *poisson salé*, susmentionné [à la page 513]:

... l'avantage qui pourrait être obtenu, le cas échéant, ne constitue pas un motif suffisant pour étendre la compétence de la Cour au-delà des limites prévues par la loi.

De plus, la Cour a jugé que le fait que des questions qui sont par ailleurs en dehors du champ de compétence de la Cour fédérale puissent être liées à d'autres dont elle est régulièrement saisie ne justifie pas une extension de sa compétence. Suivant le même raisonnement, on a aussi conclu que dans les cas où il y a plusieurs parties et plusieurs causes d'action, il est essentiel que chacune des parties et chacune des causes d'action relève indépendamment de la compétence de la Cour (*Alda Enterprises Ltd. c. R.*, [1978] 2 C.F. 106 (1^{re} inst.); *R. c. Thomas Fuller Construction Co. (1958) Ltd. et autre*, [1980] 1 R.C.S. 695).

The most recent Supreme Court of Canada decision on the question of the Federal Court's jurisdiction is that of *ITO—International Terminal Operators Ltd. v. Miida Electronics Inc. et al.*, [1986] 1 S.C.R. 752. Mr. Justice McIntyre held, at page 766 of the judgment, that a matter is properly brought before the Federal Court where the following three conditions are met:

1. There must be a statutory grant of jurisdiction by the federal Parliament.
2. There must be an existing body of federal law which is essential to the disposition of the case and which nourishes the statutory grant of jurisdiction.
3. The law on which the case is based must be a "law of Canada" as the phrase is used in s. 101 of the *Constitution Act, 1867*.

I intend to deal with each of the three *ITO* requirements in turn, and in so doing, review the authorities on which the parties relied in support of their clients' respective positions.

1. There must be a statutory grant of jurisdiction by the federal Parliament

This requirement is satisfied if there is jurisdiction given to the Federal Court either in the *Federal Court Act*, or in some other federal enactment.

The sections of the *Federal Court Act* on which the plaintiffs relied in their factum were sections 17 and 23, although in oral argument, counsel for the plaintiffs conceded that only section 23 could give this Court jurisdiction. There is no question that subsections 17(1) to (3) are of no assistance as they speak only to instances where relief is sought against the Crown.

Subsection 17(4) reads:

17. ...

(4) The Trial Division has concurrent original jurisdiction

- (a) in proceedings of a civil nature in which the Crown or the Attorney General of Canada claims relief; and
- (b) in proceedings in which relief is sought against any person for anything done or omitted to be done in the performance of his duties as an officer or servant of the Crown.

In *Rasmussen v. Breau*, [[1986] 2 F.C. 500] (the *Saltfish* case), the Federal Court of Appeal held that section 17 of the *Federal Court Act* only refers to actions against the Crown *eo nomine* and

La décision la plus récente de la Cour suprême du Canada sur la question de la compétence de la Cour fédérale est l'arrêt *ITO—International Terminal Operators Ltd. c. Miida Electronics Inc. et autre*, [1986] 1 R.C.S. 752. Le juge McIntyre conclut, à la page 766 du jugement, qu'une question est à bon droit portée devant la Cour fédérale lorsque trois conditions sont remplies:

1. Il doit y avoir attribution de compétence par une loi du Parlement fédéral.
2. Il doit exister un ensemble de règles de droit fédérales qui soit essentiel à la solution du litige et constitue le fondement de l'attribution légale de compétence.
3. La loi invoquée dans l'affaire doit être «une loi du Canada» au sens où cette expression est employée à l'art. 101 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

J'entends analyser chacune des trois conditions de l'arrêt *ITO* et ce faisant, examiner la jurisprudence citée par les parties à l'appui des positions respectives de leurs clients.

1. Il doit y avoir attribution de compétence par une loi du Parlement fédéral.

Cette condition est remplie si la compétence nécessaire est conférée à la Cour fédérale soit dans la *Loi sur la Cour fédérale* ou dans une autre loi fédérale.

Les articles de la *Loi sur la Cour fédérale* sur lesquels les demandeurs se fondent dans leur factum sont les articles 17 à 23, mais dans les plaidoiries orales, leur procureur a admis que seul l'article 23 conférerait compétence à cette Cour. Il ne fait aucun doute que les paragraphes 17(1) à (3) ne sont d'aucune aide puisqu'ils ne traitent que des situations dans lesquelles un redressement est recherché contre la Couronne.

Le paragraphe 17(4) prévoit:

17. ...

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

- a) dans les procédures d'ordre civil dans lesquelles la Couronne ou le procureur général du Canada demande redressement; et
- b) dans les procédures dans lesquelles on cherche à obtenir un redressement contre une personne en raison d'un acte ou d'une omission de cette dernière dans l'exercice de ses fonctions à titre de fonctionnaire ou préposé de la Couronne.

Dans l'arrêt *Rasmussen c. Breau*, [[1986] 2 C.F. 500] (l'arrêt sur le *poisson salé*), la Cour d'appel fédérale a conclu que l'article 17 de la *Loi sur la Cour fédérale* ne traite que des actions

that the section did not include an action by or against a Crown agency such as the Canadian Saltfish Corporation. None of the defendants are Crown officers or servants, and in my view, section 17 does not therefore give jurisdiction to this Court.

Section 23 reads:

23. The Trial Division has concurrent original jurisdiction as well between subject and subject as otherwise, in all cases in which a claim for relief is made or a remedy is sought under an Act of the Parliament of Canada or otherwise in relation to any matter coming within any following class of subjects, namely bills of exchange and promissory notes where the Crown is a party to the proceedings, aeronautics, and works and undertakings connecting a province with any other province or extending beyond the limits of a province, except to the extent that jurisdiction has been otherwise specially assigned.

The import of section 23 was explored in the case of *Bensol Customs Brokers Ltd. v. Air Canada*, [1979] 2 F.C. 575 (C.A.), where the Court allowed the bringing of an action with respect to the loss of some goods carried by the defendant, only because the rights and obligations of the parties under the contract of carriage fell to be determined under the *Carriage by Air Act* [R.S.C. 1970, c. C-14], a statutory re-enactment of the Hague Rules. Mr. Justice Pratte stated, at page 577 of his judgment:

Under that section [23], two conditions must be met in order for a claim to be within the jurisdiction of the Court:

- (1) the claim must be made "under an Act of the Parliament of Canada or otherwise"; and
- (2) it must relate to a matter coming within any of the classes of subjects specified in the latter part of the section.

Therefore, the cause of action on which the plaintiffs are relying must come under one of the enumerated heads, i.e. the remedy must relate to a matter coming within "works and undertakings connecting a province with any other province or extending beyond the limits of a province". Can the mere fact that a complaint is made against a union representing some workers on a federal undertaking be considered sufficient to give jurisdiction to the Federal Court? I do not think it can, unless the remedy claimed by the plaintiffs is contemplated in a federal statute such as the *Canada Post Corporation Act* or the *Canada Labour Code* the two federal enactments upon which the plaintiffs rely.

contre la Couronne *eo nomine* et que l'article n'incluait pas une action par ou contre une société de la Couronne telle l'Office canadien du poisson salé. Aucun des défendeurs n'est un agent ou un employé de la Couronne et, à mon avis, l'article 17 n'attribue, par conséquent, pas de compétence à cette Cour.

L'article 23 prévoit:

23. La Division de première instance a compétence concurrente en première instance, tant entre sujets qu'autrement, dans tous les cas où une demande de redressement est faite en vertu d'une loi du Parlement du Canada ou autrement, en matière de lettres de change et billets à ordre lorsque la Couronne est partie aux procédures, d'aéronautique ou d'ouvrages et entreprises reliant une province à une autre ou s'étendant au-delà des limites d'une province, sauf dans la mesure où cette compétence a par ailleurs fait l'objet d'une attribution spéciale.

Le sens de l'article 23 a été étudié sous tous ses aspects dans l'arrêt *Bensol Customs Brokers Ltd. v. Air Canada*, [1979] 2 C.F. 575 (C.A.), dans lequel la Cour a autorisé une action concernant la perte de certaines marchandises transportées par la défenderesse uniquement parce que les droits et obligations des parties en vertu du contrat de transport étaient régis par la *Loi sur le transport aérien* [S.R.C. 1970, chap. C-14], une loi reproduisant les Règles de La Haye. Le juge Pratte déclare à la page 577 de son jugement:

Suivant cet article [23], la Cour est compétente à connaître d'une demande à deux conditions:

- (1) la demande doit être faite «en vertu d'une loi du Parlement du Canada ou autrement»; et
- (2) elle doit se rapporter à l'une des matières énumérées à la fin de l'article.

Par conséquent, la cause d'action sur laquelle les demandeurs se fondent doit être visée par l'une des matières énumérées à l'article 23, c'est-à-dire que le redressement recherché doit concerner une matière assimilable aux «ouvrages et entreprises reliant une province à une autre ou s'étendant au-delà des limites d'une province». Le seul fait qu'une plainte est déposée contre un syndicat représentant des travailleurs d'une entreprise fédérale suffit-il à attribuer compétence à la Cour fédérale? Je ne le crois pas, à moins que le redressement recherché par les demandeurs soit prévu dans une loi fédérale telle la *Loi sur la Société canadienne des postes* ou le *Code canadien du travail*, les deux lois fédérales sur lesquelles les demandeurs s'appuient.

My preliminary review of the *Canada Post Corporation Act* and the *Canada Labour Code* do not reveal an express grant of jurisdiction. In fact, subsection 22(5) of the former statute specifically provides that the Corporation may sue or be sued in the Court that has jurisdiction over the subject-matter of the suit. The section reads:

22. ...

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

As to the *Canada Labour Code*, jurisdiction is specifically assigned to the Canada Labour Relations Board in respect of a number of matters addressed in the Code. Even if the matter relates to one of the areas that is listed in section 23, jurisdiction is lost if it is specifically assigned to another tribunal.

The plaintiffs cannot hence claim an express statutory assignment of jurisdiction to the Federal Court unless it is clear that the plaintiffs' cause of action comes under either of these statutes or is part of the federal common law dealing with a work or undertaking described in section 23.

2. There must be an existing body of federal law which is essential to the disposition of the case and which nourishes the statutory grant of jurisdiction

Even where there is a general assignment of jurisdiction to the Federal Court which might encompass the relief sought by the plaintiffs, the second requirement of the *ITO* test must still be satisfied. There must be a specific federal enactment expressly dealing with the subject in issue, and federal competence without legislative action is not sufficient e.g. *Quebec North Shore Paper Co. et al. v. Canadian Pacific Ltd. et al.*, [1977] 2 S.C.R. 1054; *McNamara Construction (Western) Ltd. et al. v. The Queen*, [1977] 2 S.C.R. 654. As Chief Justice Laskin stated, at page 1057 of the *Quebec North Shore* case:

Mon analyse préliminaire de la *Loi sur la Société canadienne des postes* et le *Code canadien du travail* ne révèle pas une attribution expresse de compétence. En fait, le paragraphe 22(5) de la *Loi* prévoit spécifiquement que la Société peut poursuivre ou être poursuivie devant le tribunal qui a compétence pour juger la question litigieuse. Le paragraphe prévoit:

22. ...

(5) À l'occasion des droits et obligations qu'elle assume pour le compte de Sa Majesté sous le nom de celle-ci ou le sien, la Société peut ester sous son propre nom devant les tribunaux qui seraient compétents si elle n'était pas mandataire de Sa Majesté.

Quant au *Code canadien du travail*, il confère spécifiquement compétence au Conseil canadien des relations du travail à l'égard de nombreuses questions prévues au Code. Même si la question litigieuse touche une des sphères énumérées à l'article 23, la Cour n'a pas compétence lorsque celle-ci est spécifiquement attribuée à un autre tribunal.

Les demandeurs ne peuvent donc, par conséquent, prétendre à une compétence conférée à la Cour fédérale par une loi, à moins qu'il ne soit clair que la cause d'action des demandeurs est visée par l'une de ces lois ou fait partie de la *common law* fédérale traitant des ouvrages ou entreprises dont il est question à l'article 23.

2. Il doit exister un ensemble de règles de droit fédérales qui soit essentiel à la solution du litige et constitue le fondement de l'attribution légale de compétence.

Même s'il y avait une attribution générale de compétence à la Cour fédérale qui pourrait inclure le redressement recherché par les demandeurs, le deuxième critère élaboré dans l'arrêt *ITO* devrait quand même être respecté. Il doit exister une loi fédérale spécifique, traitant expressément de la question en litige, et la compétence fédérale qui n'est pas consacrée par une loi ne suffit pas; voir par exemple les arrêts *Quebec North Shore Paper Co. et autre c. Canadien Pacifique Ltée et autre*, [1977] 2 R.C.S. 1054 et *McNamara Construction (Western) Ltd. et autres c. La Reine*, [1977] 2 R.C.S. 654. Comme le fait remarquer le juge en chef Laskin à la page 1057 de l'arrêt *Quebec North Shore*:

Section 23 must be assessed initially under the terms of s. 101 of the *British North America Act* because it is that provision which alone authorizes the Parliament of Canada to establish Courts of original and appellate jurisdiction in addition to authorizing the establishment of this Court. Section 101 reads as follows:

101. The Parliament of Canada may, notwithstanding anything in this Act, from Time to Time, provide for the Constitution, Maintenance, and Organization of a General Court of Appeal for Canada, and for the Establishment of any additional Courts for the better Administration of the Laws of Canada.

The relevant words, for the purposes of the present case, are "administration of the laws of Canada". When s. 23 of the *Federal Court Act* speaks of a claim for relief or a remedy "under an Act of the Parliament of Canada or otherwise", it cannot be given a construction that would take it beyond the scope of the expression "administration of the laws of Canada" in s. 101.

Chief Justice Laskin continued, at pages 1065-1066 of the decision:

It is also well to note that s. 101 does not speak of the establishment of Courts in respect of matters within federal legislative competence but of Courts "for the better administration of the laws of Canada". The word "administration" is as telling as the plural words "laws", and they carry, in my opinion, the requirement that there be applicable and existing federal law, whether under statute or regulation or common law, as in the case of the Crown, upon which the jurisdiction of the Federal Court can be exercised. Section 23 requires that the claim for relief be sought under such law.

In my view, most of the jurisprudence cited by both counsel illustrates the principles laid out in the *Quebec North Shore* case at work, and serves to introduce important modifications which do not however constitute an extension of the jurisdiction of this Court. I understand for example that the case need not solely concern a federal statute e.g. *Bensol Customs Brokers Ltd. v. Air Canada*, [1979] 2 F.C. 575 (C.A.), where the common law principle of subrogation was employed in a case where a contract governed by the *Carriage by Air Act* was under dispute. However, the rights and obligations of the parties must be founded on federal law, and owe their existence to the legislative enactment under consideration e.g. *Rhine v. The Queen; Prytula v. The Queen*, [1980] 2 S.C.R. 442, a duo of cases in which actions on a debt under the *Prairie Grain Advance Payments Act* [R.S.C. 1970, c. P-18] and the *Canada Student Loans Act* [R.S.C. 1970, c. S-17] were found to be within the jurisdiction of the Federal Court.

Il faut d'abord analyser l'art. 23 à la lumière de l'art. 101 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, seule disposition qui autorise le Parlement du Canada à établir des tribunaux de première instance et d'appel en plus de permettre la création de cette Cour. Voici le texte de l'art. 101:

a

101. Nonobstant toute disposition du présent acte, le Parlement du Canada pourra à l'occasion, pourvoir à l'institution, au maintien et à l'organisation d'une cour générale d'appel pour le Canada, ainsi qu'à l'établissement d'autres tribunaux pour assurer la meilleure exécution des lois du Canada.

b

Aux fins de la présente affaire, les termes pertinents sont «exécution des lois du Canada». Lorsque l'art. 23 de la *Loi sur la Cour fédérale* parle d'une demande de redressement faite «en vertu d'une loi du Parlement du Canada ou autrement», on ne peut donner à ces termes une interprétation qui leur ferait dépasser la portée de l'expression «exécution des lois du Canada» à l'art. 101.

c

Le juge en chef Laskin poursuit, aux pages 1065-1066 du jugement:

d

Il convient également de souligner que l'art. 101 ne traite pas de la création des tribunaux pour connaître des sujets relevant de la compétence législative fédérale, mais «pour assurer la meilleure exécution des lois du Canada». Le terme «exécution» est aussi significatif que le mot pluriel «lois». A mon avis, ils supposent tous deux l'existence d'une législation fédérale applicable, que ce soit une loi, un règlement ou la *common law*, comme dans le cas de la Couronne, sur lesquels la Cour fédérale peut fonder sa compétence. L'article 23 exige que la demande de redressement soit faite en vertu de pareille loi.

e

À mon avis, presque toute la jurisprudence citée par les deux procureurs illustre les principes exposés dans l'arrêt *Quebec North Shore* et sert à introduire d'importantes modifications qui ne constituent cependant pas une extension de la compétence de cette Cour. Je comprends, par exemple, que la cause n'a pas à reposer uniquement sur une loi fédérale, comme dans l'arrêt *Bensol Customs Brokers Ltd. c. Air Canada*, [1979] 2 C.F. 575 (C.A.), où le principe de la subrogation reconnu par la *common law* a été appliqué dans une cause où un contrat régi par la *Loi sur le transport aérien* était en litige. Toutefois, les droits et obligations des parties doivent avoir leur source dans la loi fédérale et devoir leur existence à ladite législation à l'étude, comme dans l'arrêt *Rhine c. La Reine; Prytula c. La Reine*, [1980] 2 R.C.S. 442, deux causes dans lesquelles les actions pour dette en vertu de la *Loi sur les paiements anticipés pour le grain des Prairies* [S.R.C. 1970, chap. P-18] et la *Loi canadienne sur les prêts aux étudiants* [S.R.C. 1970, chap. S-17] ont été jugées faire partie du champ de compétence de la Cour fédérale.

f

g

h

i

j

Once an examination of the question is undertaken of whether or not the action before the Court is one which relates to a better administration of the laws of Canada, in my view, the issue becomes very clear. I therefore must review the claims of the plaintiffs in the light of this consideration.

Where do the rights and obligations of the parties arise in this case? The plaintiffs argue that as the defendant Unions are certified as bargaining agents under the *Canada Labour Code*, all their rights and obligations fall to be determined under the statute and that this vests the Court with jurisdiction over every activity in which the Unions engage. I do not think that this is an accurate reflection of the situation of the defendant Unions, because in my view, the jurisdiction of the Court must arise out of the provisions of the *Canada Labour Code* itself, and not through the legal character of the unions.

The Code has a clearly defined area of application. If any problems arise out of the collective agreement between the corporate plaintiff and the Unions, then I have no doubt that they fall to be determined under the *Canada Labour Code*. The Code has in itself a complete scheme for dealing with such a dispute, and the matter must be determined by the Canada Labour Relations Board. If either the union, the union members or the employer feels that any party has breached any of the prohibitions laid out in sections 184 [as enacted by S.C. 1972, c. 18, s. 1] or 185 [as enacted *idem*] of the Code, the remedy is to lay a complaint with the Board. If the obligations fall outside the Code and yet are still a problem of labour relations, the Supreme Court of Canada has indicated that the parties must rely on the common law to determine their respective rights and obligations (*RWDSU v. Dolphin Delivery Ltd.*, [1986] 2 S.C.R. 573).

As an important aside, I note that in the *Dolphin Delivery* case, the appellant Unions were also federally certified bargaining agents under the *Canada Labour Code*, and the matter came to the Supreme Court of Canada from the British Columbia Court of Appeal. Contrary to the argument made by the plaintiffs, the Union thus certi-

Une fois qu'est commencée l'étude de la question de savoir si l'action devant la Cour concerne ou non la bonne exécution des lois du Canada, à mon avis, le litige devient très clair. Je dois, par conséquent, examiner les réclamations des demandeurs à la lumière de ces considérations.

D'où naissent les droits et obligations des parties en l'espèce? Les demandeurs prétendent que puisque les syndicats défendeurs sont des agents négociateurs accrédités en vertu du *Code canadien du travail*, tous leurs droits et obligations doivent être déterminés conformément à la loi, et que ceci attribue à la Cour compétence à l'égard de toutes les actions entreprises par les syndicats. Cet argument ne me semble pas représenter correctement la situation des syndicats défendeurs, parce qu'à mon avis, la compétence de la Cour doit être conférée par les dispositions du *Code canadien du travail* elles-mêmes et non par la nature juridique des syndicats.

Le Code a un champ d'application très bien défini. Lorsque des problèmes surgissent dans le cadre d'un contrat collectif entre une société demanderesse et un syndicat, je ne doute pas qu'ils doivent être décidés en vertu du *Code canadien du travail*. Le Code prévoit de façon complète le règlement de tels conflits, et la question doit être décidée par le Conseil canadien des relations du travail. Si le syndicat, les membres du syndicat ou l'employeur ont l'impression qu'une partie a passé outre à quelque prohibition prévue aux articles 184 [édicte par S.C. 1972, chap. 18, art. 1] ou 185 [édicte, *idem*] du Code, il s'agit alors de déposer une plainte devant le Conseil. Lorsque les obligations en cause, sans être visées par le Code, relèvent néanmoins du domaine des relations de travail, la Cour suprême du Canada a décidé que les parties doivent s'en remettre à la *common law* pour trancher leurs droits et obligations respectifs (*SDGMR c. Dolphin Delivery Ltd.*, [1986] 2 R.C.S. 573).

En guise d'aparté important, je souligne que dans l'arrêt *Dolphin Delivery*, les syndicats appelants étaient également des agents négociateurs accrédités par une loi fédérale, le *Code canadien du travail*, et que l'affaire a été jugée par la Cour suprême du Canada suite à une décision de la Cour d'appel de Colombie-Britannique. Contraire-

fied suffered no disability in appearing before the provincial Courts.

The plaintiffs have attempted to characterize the defendant Unions' actions as a breach of the Unions' obligations under the *Canada Labour Code* and hence a matter within the sphere of federal labour relations. Despite the recitation of the Code, the plaintiffs were not able to point to any specific section in the Code or any single authority that would suggest that the matter before me was a question of labour relations in the Post Office. There is no doubt that as between a union and its members all manner of enforceable obligations arise, however none of the plaintiffs were members of the defendant unions. I cannot however accept that in these circumstances that the Corporation can come into this Court purporting to speak for the membership of CUPW and LCUC, and claim that there is a labour relations matter to be adjudicated.

The *Canada Labour Code* does not provide any civil cause of action in the manner in which this action is framed. The question is not whether the defendant Unions have improperly attempted to represent the individual plaintiffs in labour relations but rather that the defendants have falsely attributed untrue statements to the plaintiffs and have thereby caused them harm; these allegations clearly sound in tort, terms such as mischief appear in the statement of claim and these are not matters which fall to be determined under any federal statute, or are nourished thereby. The mere recitation of a federal statute does not meet the second requirement of *ITO*.

The plaintiffs have also alleged a civil cause of action based on a provision of the *Canada Post Corporation Act* which reads as follows:

52. ...

(2) Every person commits an offence who, without the written consent of the Corporation, places on any thing any word or mark suggesting that the thing:

a) has been duly authorized or approved by the Corporation;

b) is used in the business of the Corporation; or

ment à ce qu'on fait valoir les demandeurs, le syndicat ainsi accrédité n'a nullement été empêché de comparaître devant les tribunaux provinciaux.

Les demandeurs ont tenté de qualifier l'action des syndicats défendeurs de violation des obligations des syndicats en vertu du *Code canadien du travail* et, par conséquent, de question faisant partie du champ d'application des relations fédérales du travail. Bien que le Code ait été cité, les demandeurs n'ont pu indiquer un article précis dudit Code ni toute autre source pouvant laisser entendre que la question devant moi visait les relations de travail au Bureau de poste. Il ne fait aucun doute qu'entre un syndicat et ses membres, il existe de nombreuses obligations exécutoires; toutefois, aucun des demandeurs n'est membre des syndicats défendeurs. Je ne peux cependant admettre que dans les circonstances de l'espèce, la Société puisse se présenter devant cette Cour en prétendant parler au nom des membres du SPC et du UFC et affirmer qu'il s'agit de trancher une question de relations de travail.

Le *Code canadien du travail* ne prévoit aucune cause civile d'action que l'on puisse rattacher à la formulation de la présente action. La question n'est pas de décider si les syndicats défendeurs ont tenté irrégulièrement de représenter les demandeurs individuels en matière de relations de travail; le litige tient plutôt à ce que les défendeurs ont à tort attribué aux demandeurs des déclarations fausses et leur ont, de ce fait, causé un préjudice. Ces allégations semblent clairement être du ressort de la responsabilité civile délictuelle, des expressions telles le mot *mischief* apparaissent à la déclaration et ce ne sont pas là des matières pouvant être tranchées en vertu d'une loi fédérale quelconque ni pouvant être envisagées par celle-ci. Une simple récitation d'une loi fédérale ne satisfait pas au deuxième critère de l'arrêt *ITO*.

Les demandeurs ont également allégué une cause civile d'action fondée sur une disposition de la *Loi sur la Société canadienne des postes*, laquelle prévoit:

52. ...

(2) Commet une infraction quiconque, sans le consentement écrit de la Société, appose sur une chose une mention ou une marque de nature à faire penser que cette chose:

a) soit a fait l'objet de l'autorisation ou de l'approbation de la Société;

b) soit sert à l'exercice des activités de la Société;

c) is of a kind similar or identical to any thing used in the business of the Corporation.

c) soit est semblable ou identique à une autre chose qu'utilise la Société pour ses activités.

Section 54 of the Act states:

54. Every person who contravenes any provision of this Act or the regulations or who commits an offence under any of sections 42 to 53

(a) is guilty of an indictable offence and is liable to imprisonment for five years; or

(b) is guilty of an offence punishable on summary conviction.

L'article 54 de la Loi dit:

54. Quiconque enfreint la présente loi ou ses règlements ou commet une des infractions prévues aux articles 42 à 53 est, selon le cas:

a) coupable d'un acte criminel et passible d'un emprisonnement de cinq ans;

b) coupable d'une infraction punissable sur déclaration sommaire de culpabilité.

Section 55 further refers to evidence which may be called in any prosecution based on section 58.

L'article 55 renvoie de plus à la preuve pouvant être apportée dans une action fondée sur l'article 58.

In my view, these sections describe a quasi-criminal offence which exists solely to prevent persons from holding themselves out as agents of Canada Post by using the name "Canada Post" or "Post Office". I cannot accept the assertion of the plaintiffs that these sections of a purely punitive nature are a sound basis for the Court to extend its jurisdiction and hear the plaintiffs' civil suit with no clear grant of jurisdiction.

À mon avis, ces articles décrivent une infraction quasi-criminelle qui n'a été créée que pour empêcher des personnes de se faire passer pour des agents de Postes Canada en utilisant la mention «Postes Canada» ou «Bureau de poste». Je ne peux accepter l'affirmation des demandeurs selon laquelle ces articles de nature purement punitive fourniraient à la Cour une base solide qui lui permettrait d'élargir sa compétence et d'entendre l'action civile des demandeurs en l'absence d'une attribution claire de compétence.

Is it open to me to presume that these sections enacted by Parliament contemplated both criminal prosecution and civil proceedings with respect to the activity prohibited in the sections of the Act cited above? Furthermore, can I find that a civil suit can be sustained under these sections and intertwine the reach of such activity and find within it a broader meaning than can be found in the express provisions of the Act? I suggest that the plaintiff is asking me to adopt an interpretation that the wording of the Act does not bear. As I see it, these sections are included in the Act for the purpose of prohibiting third parties from deceiving the public into thinking that mail delivery has been entrusted to entities other than Canada Post. How can I be persuaded to extend even further the meaning of these sections, not only to create a civil action, but to interpret them to include the prohibition of political propaganda? I do not believe that I can. The only relief contemplated by Parliament in the enactment of this provision is the laying of informations, and prosecution in the Provincial Courts.

M'est-il possible de supposer que ces articles adoptés par le Parlement envisageaient de sanctionner tant par des poursuites criminelles que civiles les actes prohibés dans les articles de la Loi ci-haut citée? De plus, puis-je conclure qu'une action civile peut être intentée en vertu de ces articles, et élargir la portée desdits actes pour y voir un sens plus étendu que celui qui se trouve dans les dispositions expresses de la Loi? Je crois que les demandeurs me demandent d'adopter une interprétation que le libellé de la Loi ne justifie pas. Selon moi, ces articles font partie de la Loi pour empêcher des tiers de tromper le public en lui faisant croire que la livraison du courrier a été confiée à d'autres entités que Postes Canada. Comment puis-je être convaincu d'étendre davantage le sens de ces articles, non seulement de façon à créer une action civile, mais pour y trouver la prohibition de la propagande politique? Je ne crois pas pouvoir le faire. Le seul recours envisagé par le Parlement lorsqu'il a adopté ces dispositions est le dépôt de dénonciations et les poursuites devant les tribunaux provinciaux.

Counsel for the defendants directed my attention to the case of *Mid West Television Ltd. v.*

Le procureur des défendeurs attire mon attention sur l'arrêt *Mid West Television Ltd. v. S.E.D.*

S.E.D. Systems Inc., [1981] 3 W.W.R. 560 (Sask. Q.B.). Mr. Justice Noble made it clear that in his view, where the *Broadcasting Act* [R.S.C. 1970, c. B-11] provided for the criminal offence, of broadcasting without a licence, no civil cause of action was thereby created in favour of anyone injured by the breach.

I would also like to add that in my opinion, the case of *R. in right of Canada v. Saskatchewan Wheat Pool*, [1983] 1 S.C.R. 205 clearly illustrates that there is no nominate tort based on the breach of a statutory provision alone, but rather that a cause of action must exist separate and apart under the law of tort. Without some indication in the *Canada Labour Code* or the *Canada Post Corporation Act* that such an action was contemplated in the statute, the breach of any provision of the Acts cannot be presumed to lead to a civil cause of action for the plaintiffs. Furthermore, in my view, the only underlying tort which could possibly exist in this case is that of defamation, or something comparable in the Quebec Civil Code [*Civil Code of Lower Canada*], which cannot be viewed by this Court as necessary to the better administration of the *Canada Post Corporation Act*.

Counsel for the plaintiffs further argues that section 13 of the *Canada Post Corporation Act* which allows Canada Post to engage employees for the purpose of carrying out the Corporation's business, brings this matter under Federal Court jurisdiction. None of the defendants are in fact employees of Canada Post, and I fail to see how this section avails the plaintiffs. This argument was part of counsel's overall submission that as the corporate plaintiff is charged with the operation of the Post Office under a federal enactment, that anything that it does falls under the ambit of this statute and into the jurisdiction of the Federal Court. This may be true to some extent, but where the matter in issue is based on the publication of statements that the plaintiffs feel are false or misleading and harmful to their reputation and are being wrongfully attributed to them due to the prohibited use of the name "Canada Post", the matter is far removed from the question of the

Systems Inc., [1981] 3 W.W.R. 560 (B.R. Sask.). Le juge Noble a clairement dit qu'à son avis, bien que la *Loi sur la radiodiffusion* [S.R.C. 1970, chap. B-11] prévoit une infraction criminelle, c'est-à-dire la diffusion sans un permis, aucune cause d'action civile n'était ainsi créée en faveur de quiconque subissait un préjudice par suite de la violation.

Je voudrais également ajouter qu'à mon avis, l'arrêt *R. du chef du Canada c. Saskatchewan Wheat Pool*, [1983] 1 R.C.S. 205 expose clairement qu'il n'y a pas de délit civil spécial fondé sur une violation seule de la loi mais plutôt qu'une cause d'action doit exister indépendamment et séparément en vertu des principes de la responsabilité civile délictuelle. En l'absence d'indices dans le *Code canadien du travail* ou dans la *Loi sur la Société canadienne des postes* que ces lois envisagent une telle action, on ne peut présumer que la violation de leurs dispositions donne aux demandeurs une cause civile d'action. De plus, à mon avis, le seul délit dont on pourrait déceler l'existence en l'espèce serait la diffamation ou quelque chose de comparable en vertu du Code civil du Québec [*Code civil du Bas-Canada*], ce qui ne peut être considéré par cette Cour comme étant nécessaire pour assurer la bonne exécution de la *Loi sur la Société canadienne des postes*.

Le procureur des demandeurs plaide de plus que l'article 13 de la *Loi sur la Société canadienne des postes*, en permettant à Postes Canada d'embaucher des employés pour exécuter les activités de la Société, place la question dans le champ de compétence de la Cour fédérale. Comme aucun des défendeurs n'est de fait un employé de Postes Canada, je ne vois pas comment les demandeurs pourraient invoquer cet article. Cet argument faisait partie des allégations selon lesquelles la société demanderesse étant responsable des opérations du Bureau de poste en vertu d'une loi fédérale, tout ce qu'elle fait entre dans le champ d'application de cette loi et ressortit à la compétence de la Cour fédérale. Ceci peut être vrai jusqu'à un certain point, mais bien que la question en litige soit fondée sur la publication de déclarations dont les demandeurs estiment qu'elles sont fausses ou trompeuses et préjudiciables à leur réputation et qu'elles leur sont attribuées à tort, étant donné

orderly movement of mail, which is the Corporation's major responsibility.

Finally, the plaintiffs allege that the defendant Unions have abrogated the freedoms of association and expression enjoyed by the plaintiffs under paragraphs 2(b) and (d) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. I can find no fault with the plaintiffs' submission that these freedoms include the right not to associate, or to remain silent on any particular issue. I do not however agree with his conception of the application of the Charter to his case.

In an argument which I can only characterize as extraordinary, counsel for the plaintiffs alleged that the reason why the individual plaintiffs enjoy the protection of the Charter is that they are employed by a Crown Corporation. In my view, this argument is absolutely not tenable. The Charter protections exist to provide a safeguard for the rights of the individual against abrogation by the state and its emanations. The Charter obligations arise based on the character of the party in breach of these obligations, and not on the character of the victim.

In order to show that the Charter applies, the plaintiffs must first illustrate that the Unions are in fact bodies who could owe a duty to the plaintiffs under the Charter. No facts have been pleaded which would allow me to conclude that this is a situation as occurred in the case of *Lavigne and Ontario Public Service Employees Union et al.*, *Re* (1986), 55 O.R. (2d) 449 (H.C.), where such a duty was found. Absent any *lien* [link] between the state and the victim such as in *Lavigne* (where a government emanation had approbated a "mandatory check-off" clause in a collective agreement which governed the terms of employment of Mr. Lavigne), the Charter has no application in what must be viewed as a dispute between private parties. (See also *Re Ontario English Catholic Teachers Association et al. and Essex County Roman Catholic School Board* (1987), 58 O.R. (2d) 545 (Div. Ct.).)

The mere fact that the defendant Unions are certified under the *Canada Labour Code* in respect

l'interdiction d'utiliser le nom «Postes Canada», cette question est loin de l'acheminement ordonné du courrier, qui constitue la responsabilité première de la Société.

Enfin, les demandeurs allèguent que les syndicats défendeurs ont supprimé les libertés d'association et d'expression qui leur sont accordées en vertu des alinéas 2b) et d) de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Je n'ai rien à dire contre la prétention des demandeurs que ces libertés comprennent le droit de ne pas s'associer ou de demeurer silencieux sur une question particulière. Toutefois, je ne suis pas d'accord avec leur conception de l'application de la Charte à l'espèce.

Dans un argument que je ne peux qualifier que d'extraordinaire, le procureur des demandeurs allègue que la raison pour laquelle les demandeurs individuels bénéficient de la protection de la Charte est qu'ils sont employés d'une société de la Couronne. À mon avis, cet argument est insoutenable. La protection accordée par la Charte vise la sauvegarde des droits des individus contre leur suppression par l'État et ses émanations. Les obligations de la Charte reposent sur la nature de la partie ayant violé ces obligations et non sur la nature de la victime.

Afin de démontrer que la Charte s'applique, les demandeurs doivent premièrement montrer que les syndicats sont en fait des organismes qui ont un devoir envers les demandeurs en vertu de la Charte. Aucun fait n'a été plaidé pouvant me porter à conclure que la situation en l'espèce est semblable à celle en cause dans l'arrêt *Lavigne and Ontario Public Service Employees Union et al.*, *Re* (1986), 55 O.R. (2d) 449 (H.C.), où l'on a jugé qu'une telle obligation existait. En l'absence de lien entre l'État et la victime comme dans l'affaire *Lavigne* (où une émanation du gouvernement avait approuvé une clause de «précompte obligatoire» [*mandatory check-off*]) dans une convention collective qui régissait les conditions d'emploi de M. Lavigne), la Charte ne s'applique pas à ce qui doit être tenu pour un litige entre particuliers. (Voir aussi *Re Ontario English Catholic Teachers Association et al. and Essex County Roman Catholic School Board* (1987), 58 O.R. (2d) 545 (C. div.).)

Le seul fait que les syndicats défendeurs sont accrédités en vertu du *Code canadien du travail* eu

of bargaining units other than the one to which the individual plaintiffs belong, does not make this a Charter issue.

Even if the plaintiffs were able to meet this threshold test, it has been held that the Charter is not "existing and applicable federal law", as it is not an enactment of the federal government (*Northern Telecom Canada Ltd. et al. v. Communication Workers of Canada et al.*, [1983] 1 S.C.R. 733). Therefore, a bare declaration of invalidity of a federal statute, when not allied to another cause of action cannot be issued by the Federal Court. After the comments made by counsel for the plaintiffs during argument with respect to the application of the Charter, I feel that it is necessary to add, if any doubt exists, that the Federal Court will not hesitate to give full force and effect to the Charter rights of litigants when it has the jurisdiction to do so.

Counsel for the plaintiffs also appeared to feel that my analysis of this matter indicated a doubt as to the power of the Federal Court to issue an injunction. Its power to do so is beyond question, but only where the Court is seized with the adjudication of a matter within its jurisdiction. Section 3 of the *Federal Court Act* clearly does not countenance the issuance of an injunction *in vacuo*; injunctive relief is an adjunct to the power of the Court to dispose of a matter within its jurisdiction (*National Association of Broadcast Employees and Technicians v. R.*, [1980] 1 F.C. 820 (C.A.)).

In summary, this matter does not fall to be determined under either the *Canada Post Corporation Act* or the *Canada Labour Code*, the latter statutes do not govern the relationship between the parties with respect to the claims alleged. The plaintiffs are not attempting to enforce the provisions of any federal enactment, they are attempting to mount a civil action in a Court which does not have jurisdiction to hear the matter.

For these reasons, I therefore find that the statement of claim does not disclose any cause of action that is within the jurisdiction of this Court, on behalf of either the corporate plaintiff Canada

égard à des unités de négociation autres que celle dont font partie les demandeurs individuels, n'en fait pas une question qui doit être tranchée selon la Charte.

^a Même si les demandeurs pouvaient satisfaire à ce critère préliminaire, il a été décidé que la Charte «n'est pas une loi fédérale existante et applicable» car ce n'est pas une mesure législative adoptée par le gouvernement fédéral (*Northern Telecom Canada Ltée et autre c. Syndicat des travailleurs en communication du Canada et autre*, [1983] 1 R.C.S. 733). Par conséquent, une simple déclaration d'invalidité d'une loi fédérale, qui n'est pas jointe à une autre cause d'action, ne peut être prononcée par la Cour fédérale. Étant donné les commentaires du procureur des demandeurs lors des plaidoiries concernant l'application de la Charte, je crois nécessaire d'ajouter, s'il subsiste des doutes, que la Cour fédérale n'hésitera pas à donner son plein effet aux droits accordés aux parties par la Charte lorsqu'elle a la compétence pour le faire.

^e Le procureur des demandeurs semble également croire que mon analyse de la situation laisse percer un doute sur le pouvoir de la Cour fédérale de décerner une injonction. Ce pouvoir est certain, mais uniquement lorsque la Cour doit juger une question qui est du ressort de sa compétence. L'article 3 de la *Loi sur la Cour fédérale* ne permet clairement pas de décerner une injonction *in vacuo*; l'injonction est un complément du pouvoir de la Cour de juger une question dans les limites de sa compétence (*Association nationale des employés et techniciens en radiodiffusion c. R.*, [1980] 1 C.F. 820 (C.A.)).

^h En résumé, cette question ne peut être tranchée ni en vertu de la *Loi sur la Société canadienne des postes* ni du *Code canadien du travail*, puisque ces lois ne régissent pas les relations entre les parties eu égard aux réclamations en l'espèce. Les demandeurs ne visent pas à faire appliquer les dispositions d'une loi fédérale, ils tentent de déposer une action civile devant un tribunal qui n'a pas compétence pour entendre la question.

^j Pour ces motifs, je conclus donc que la déclaration ne révèle ni de la part de la société demanderesse, la Société canadienne des postes, ni de celle des demandeurs individuels, aucune cause raison-

Post Corporation or the individual plaintiffs. The statement of claim must therefore be struck in its entirety pursuant to Rule 419(1)(a) of the *Federal Court Rules*.

The defendants CUPW and Union Communica-
tions are entitled to their costs.

nale d'action du ressort de cette Cour. La déclaration doit, par conséquent, être radiée en entier conformément à l'alinéa 419(1)a) des *Règles de la Cour fédérale*.

^a Les défendeurs SPC et Union Communications ont droit à leurs dépens.