

**Canadian Food Inspection Agency** *Appellant*

**Agence canadienne d'inspection des aliments** *Appelante*

v.

c.

**Professional Institute of the Public Service of Canada, Dany Beauregard, Gaston Duchemin, Jacques Vézina, Normand Bélair, Lyn Couture, Jacques Guy, Sonja Laurendeau, Guy Boulard, Stéphano Cagna, Mona Gauthier, Michel Marcoux, Patrick Poulin, François Saulnier, Madjid Boussouira, Nicole Loranger, France Sylvestre, Peter O'Donnell, Johanne Marcotte, Pierre Rousselle, Ginette Caissie, Corine Petitclerc, Patrice Cossette, Brigitte Flibotte, Réjean Germain, Sonia Poisson, Pierre Parrot, Daniel Colas, Martin Rodrigue, Jeanne Dufour, Louis Fortin, Marcel Gourde, Olymel S.E.C., Exceldor coopérative avicole and Supraliment S.E.C.** *Respondents*

**Institut professionnel de la fonction publique du Canada, Dany Beauregard, Gaston Duchemin, Jacques Vézina, Normand Bélair, Lyn Couture, Jacques Guy, Sonja Laurendeau, Guy Boulard, Stéphano Cagna, Mona Gauthier, Michel Marcoux, Patrick Poulin, François Saulnier, Madjid Boussouira, Nicole Loranger, France Sylvestre, Peter O'Donnell, Johanne Marcotte, Pierre Rousselle, Ginette Caissie, Corine Petitclerc, Patrice Cossette, Brigitte Flibotte, Réjean Germain, Sonia Poisson, Pierre Parrot, Daniel Colas, Martin Rodrigue, Jeanne Dufour, Louis Fortin, Marcel Gourde, Olymel S.E.C., Exceldor coopérative avicole et Supraliment S.E.C.** *Intimés*

**INDEXED AS: CANADIAN FOOD INSPECTION AGENCY v. PROFESSIONAL INSTITUTE OF THE PUBLIC SERVICE OF CANADA**

**RÉPERTORIÉ : AGENCE CANADIENNE D'INSPECTION DES ALIMENTS c. INSTITUT PROFESSIONNEL DE LA FONCTION PUBLIQUE DU CANADA**

**2010 SCC 66**

**2010 CSC 66**

File No.: 32880.

N° du greffe : 32880.

2010: January 20, 21; 2010: December 23.

2010 : 20, 21 janvier; 2010 : 23 décembre.

Present: Binnie, LeBel, Deschamps, Abella, Charron, Rothstein and Cromwell JJ.

Présents : Les juges Binnie, LeBel, Deschamps, Abella, Charron, Rothstein et Cromwell.

**ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR QUEBEC**

**EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU QUÉBEC**

*Courts — Jurisdiction — Provincial superior courts — Action brought against Crown servants and union in Superior Court of Quebec alleging civil liability — Defendants bringing recourse in warranty against federal agency — Whether defendants entitled to bring recourse in warranty in Superior Court of Quebec without first proceeding by way of judicial review before Federal Court.*

*Tribunaux — Compétence — Cours supérieures provinciales — Action en responsabilité civile intentée contre des préposés de l'État et un syndicat devant la Cour supérieure du Québec — Exercice par les défendeurs de recours en garantie contre une agence fédérale — Les défendeurs peuvent-ils exercer un recours en garantie devant la Cour supérieure du Québec sans procéder d'abord par voie de contrôle judiciaire en Cour fédérale?*

*Crown law — Crown liability — Civil liability — Action brought against Crown servants and union in*

*Droit de la Couronne — Responsabilité de la Couronne — Responsabilité civile — Action en responsabilité*

*Superior Court of Quebec alleging civil liability — Defendants bringing recourses in warranty against federal agency alleging that cause of damage was agency's decision — Whether decision of federal agency can constitute fault in Quebec even if it is lawful and valid — Crown Liability and Proceedings Act, R.S.C. 1985, c. C-50, ss. 2, 3; Civil Code of Québec, R.S.Q., c. C-1991, art. 1376, 1457.*

In 2001, veterinarians assigned to inspect slaughterhouses in Quebec were involved in a labour dispute with the Canadian Food Inspection Agency (“CFIA”). They did not report for work during December 2001. The CFIA subsequently issued a direction providing that, since the veterinarians were not available to carry out inspections during the relevant period, the meat and meat products did not meet the requirements of the *Meat Inspection Regulations, 1990*, and therefore had to be destroyed or disposed of as inedible material. The slaughterhouse operators did not apply for judicial review, but commenced an action in the Quebec Superior Court, seeking nearly \$1.8 million in damages from the veterinarians and their representative, the Professional Institute of the Public Service of Canada (“Institute”). In their defence, the Institute and the veterinarians argued that any damage resulted from the decision and measures of the CFIA. They each called the CFIA in warranty, but the CFIA brought motions to dismiss the recourses in warranty on the ground that the direction issued by it was a decision of a federal board in respect of which the Superior Court could have no jurisdiction unless the decision was first quashed on judicial review by the Federal Court. The Superior Court dismissed the motions and the Court of Appeal upheld the decision. It held that the recourses in warranty, viewed as a whole, and the nature of the particular conclusions being sought showed that the Institute and the veterinarians were seeking a remedy in the form of damages and were not, at least at this stage, contesting the validity of the CFIA's decision. The lower courts also held that a decision of the CFIA could constitute a fault in Quebec civil law even if it were valid.

*Held:* The appeal should be dismissed.

For the reasons set out in *Canada (Attorney General) v. TeleZone Inc.*, 2010 SCC 62, [2010] 3 S.C.R. 585, successfully challenging an administrative decision of a federal board on judicial review before the Federal

*civile intentée contre des préposés de l'État et un syndicat devant la Cour supérieure du Québec — Exercice par les défendeurs de recours en garantie contre une agence fédérale au motif que le préjudice découlerait de la décision de l'agence — La décision légale et valide d'une agence fédérale peut-elle néanmoins constituer une faute au Québec? — Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif, L.R.C. 1985, ch. C-50, art. 2, 3; Code civil du Québec, L.R.Q., ch. C-1991, art. 1376, 1457.*

En 2001, des vétérinaires chargés d'inspecter des abattoirs au Québec étaient engagés dans un conflit de travail avec l'Agence canadienne d'inspection des aliments (« ACIA »). Ils ne se sont pas présentés au travail en décembre 2001. L'ACIA a communiqué par la suite une note de service selon laquelle, puisque les vétérinaires n'étaient pas disponibles pour mener des inspections pendant la période pertinente, la viande et les produits de viande ne satisfaisaient pas aux exigences du *Règlement de 1990 sur l'inspection des viandes* et devaient être détruits ou traités comme des matières non comestibles. Les exploitants d'abattoirs n'ont pas présenté de demande de contrôle judiciaire, mais ont intenté une action devant la Cour supérieure du Québec en vue d'obtenir des vétérinaires et de leur représentant, l'Institut professionnel de la fonction publique du Canada (« Institut »), des dommages-intérêts de près de 1,8 million de dollars. En défense, l'Institut et les vétérinaires ont soutenu que le préjudice, s'il en est, découlait de la décision et des mesures prises par l'ACIA. Ils ont exercé chacun un recours en garantie contre l'ACIA, mais celle-ci a présenté des requêtes en irrecevabilité des recours en garantie au motif que sa note de service était une décision d'un office fédéral à l'égard de laquelle la Cour supérieure ne pouvait pas avoir compétence sans que la décision ne soit au préalable annulée par la Cour fédérale à l'issue d'une procédure de contrôle judiciaire. La Cour supérieure a rejeté les requêtes, et la Cour d'appel a confirmé cette décision. Selon celle-ci, les recours en garantie considérés dans leur ensemble et la nature des conclusions précises recherchées montrent que l'Institut et les vétérinaires voulaient obtenir une réparation sous la forme de dommages-intérêts et qu'ils ne contestaient pas, du moins à ce stade, la validité de la décision prise par l'ACIA. Les juridictions inférieures étaient aussi d'avis qu'une décision de l'ACIA pourrait, même en étant valide, constituer une faute en droit civil québécois.

*Arrêt :* Le pourvoi est rejeté.

Pour les motifs exposés dans *Canada (Procureur général) c. TeleZone Inc.*, 2010 CSC 62, [2010] 3 R.C.S. 585, il n'est pas nécessaire de contester avec succès la décision administrative d'un office fédéral par voie

Court is not a requirement for bringing an action for damages with respect to that decision. The principle formulated in *Canada v. Grenier*, 2005 FCA 348, [2006] 2 F.C.R. 287, namely that the only remedy for damage resulting from an action of a federal administrative agency lies in an application to the Federal Court for judicial review, should no longer be seen as shielding the federal Crown from civil liability in respect of all damage caused by its agents. In Quebec, the combined effect of the *Crown Liability and Proceedings Act* and the *Civil Code of Québec* is that the federal Crown is subject to the rules respecting civil liability set out in art. 1457 *C.C.Q.* The fact that the federal Crown is subject to Quebec's rules of extracontractual civil liability where damage allegedly caused by the fault of its agents is concerned does not preclude it from invoking its immunity, but such arguments are more appropriately dealt with at the hearing on the merits. Here, the Superior Court has jurisdiction over the parties and over the subject matter of the dispute. The recourses in warranty could not be characterized as an attack on the legality or the validity of the CFIA's decision in the guise of an action for damages.

### Cases Cited

**Applied:** *Canada (Attorney General) v. TeleZone Inc.*, 2010 SCC 62, [2010] 3 S.C.R. 585; **overruled:** *Canada v. Grenier*, 2005 FCA 348, [2006] 2 F.C.R. 287; **approved:** *Montambault v. Hôpital Maisonneuve-Rosemont*, [2001] R.J.Q. 893; **referred to:** *Welbridge Holdings Ltd. v. Greater Winnipeg*, [1971] S.C.R. 957; *Prud'homme v. Prud'homme*, 2002 SCC 85, [2002] 4 S.C.R. 663.

### Statutes and Regulations Cited

*Canadian Food Inspection Agency Act*, S.C. 1997, c. 6, ss. 12, 13, 15.  
*Civil Code of Québec*, R.S.Q., c. C-1991, art. 1376, 1457.  
*Code of Civil Procedure*, R.S.Q., c. C-25, art. 216.  
*Crown Liability and Proceedings Act*, R.S.C. 1985, c. C-50, ss. 2 "liability", 3, 10.  
*Federal Courts Act*, R.S.C. 1985, c. F-7, s. 18.  
*Meat Inspection Regulations, 1990*, SOR/90-288.

APPEAL from a judgment of the Quebec Court of Appeal (Rochette, Pelletier and Vézina J.J.A.), 2008 QCCA 1726, [2008] R.J.Q. 2093, 80 Admin. L.R. (4th) 43, [2008] Q.J. No. 8906 (QL), 2008 CarswellQue 14621, affirming a decision of

de contrôle judiciaire en Cour fédérale avant d'intenter une action en dommages-intérêts à l'égard de cette décision. Le principe énoncé dans *Canada c. Grenier*, 2005 CAF 348, [2006] 2 R.C.F. 287, selon lequel le seul recours possible par suite d'un préjudice découlant d'un acte d'un organisme administratif fédéral est une demande de contrôle judiciaire présentée à la Cour fédérale, ne devrait plus être considéré comme mettant l'État fédéral à l'abri de toute responsabilité civile pour les dommages causés par ses mandataires. Au Québec, vu l'effet combiné de la *Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif* et du *Code civil du Québec*, l'État fédéral est assujéti aux règles de responsabilité civile établies à l'art. 1457 *C.c.Q.* L'assujétissement de l'État fédéral aux règles de responsabilité civile extracontractuelle du Québec, dans le cas de dommages prétendument causés par la faute de ses mandataires, ne l'empêche pas d'invoquer son immunité, mais il vaut mieux examiner ces arguments lors de l'instruction sur le fond. En l'espèce, la Cour supérieure a compétence sur les parties et sur l'objet du litige. On ne pouvait pas considérer les recourses en garantie comme une contestation de la légalité et de la validité de la décision de l'ACIA engagée sous le couvert d'une action en dommages-intérêts.

### Jurisprudence

**Arrêt appliqué :** *Canada (Procureur général) c. TeleZone Inc.*, 2010 CSC 62, [2010] 3 R.C.S. 585; **arrêt renversé :** *Canada c. Grenier*, 2005 CAF 348, [2006] 2 R.C.F. 287; **arrêt approuvé :** *Montambault c. Hôpital Maisonneuve-Rosemont*, [2001] R.J.Q. 893; **arrêts mentionnés :** *Welbridge Holdings Ltd. c. Greater Winnipeg*, [1971] R.C.S. 957; *Prud'homme c. Prud'homme*, 2002 CSC 85, [2002] 4 R.C.S. 663.

### Lois et règlements cités

*Code civil du Québec*, L.R.Q., ch. C-1991, art. 1376, 1457.  
*Code de procédure civile*, L.R.Q., ch. C-25, art. 216.  
*Loi sur l'Agence canadienne d'inspection des aliments*, L.C. 1997, ch. 6, art. 12, 13, 15.  
*Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif*, L.R.C. 1985, ch. C-50, art. 2 « responsabilité », 3, 10.  
*Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. 1985, ch. F-7, art. 18.  
*Règlement de 1990 sur l'inspection des viandes*, DORS/90-288.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel du Québec (les juges Rochette, Pelletier et Vézina), 2008 QCCA 1726, [2008] R.J.Q. 2093, 80 Admin. L.R. (4th) 43, [2008] J.Q. n° 8906 (QL), 2008 CarswellQue 8810, qui a confirmé une décision du

Barakett J., 2007 QCCS 1791, [2007] J.Q. n° 3353 (QL), 2007 CarswellQue 3131. Appeal dismissed.

*Christopher M. Rupar, Alain Préfontaine and Bernard Letarte*, for the appellant.

*Pierre Labelle*, for the respondent the Professional Institute of the Public Service of Canada.

*Philippe Ferland and France Brosseau*, for the respondents Dany Beauregard et al.

*Louis Huot*, for the respondents Olymel S.E.C., Exceldor coopérative avicole and Supraliment S.E.C.

The judgment of the Court was delivered by

[1] LEBEL J. — The main issue in this appeal is whether three meat producers that wish to sue the Professional Institute of the Public Service of Canada (“Institute”) and certain veterinarians employed by the appellant, the Canadian Food Inspection Agency (“Agency”), for having disrupted the marketing of their meat must first apply to the Federal Court of Canada for judicial review of the Agency’s decision to prohibit the distribution of the meat in question. The appeal also raises the important question whether a decision of a federal administrative agency that has not been determined on judicial review to be unlawful or invalid can ground a finding of civil liability in Quebec civil law.

[2] As in the companion case of *Canada (Attorney General) v. TeleZone Inc.*, 2010 SCC 62, [2010] 3 S.C.R. 585, the appellant characterizes the action for damages as a collateral attack on the administrative decision of a federal agency. For the reasons given by Binnie J. in *TeleZone*, and for additional reasons set out below that relate to extracontractual civil liability of the federal Crown in the province of Quebec, the objection to the jurisdiction of the Quebec Superior Court must fail. I would therefore dismiss this appeal.

juge Barakett, 2007 QCCS 1791, [2007] J.Q. n° 3353 (QL), 2007 CarswellQue 3131. Pourvoi rejeté.

*Christopher M. Rupar, Alain Préfontaine et Bernard Letarte*, pour l’appelante.

*Pierre Labelle*, pour l’intimé l’Institut professionnel de la fonction publique du Canada.

*Philippe Ferland et France Brosseau*, pour les intimés Dany Beauregard et autres.

*Louis Huot*, pour les intimées Olymel S.E.C., Exceldor coopérative avicole et Supraliment S.E.C.

Version française du jugement de la Cour rendu par

[1] LE JUGE LEBEL — La principale question à trancher dans le présent pourvoi est de savoir si trois producteurs de viande, qui souhaitent poursuivre l’Institut professionnel de la fonction publique du Canada (« Institut ») et des vétérinaires au service de l’appelante, l’Agence canadienne d’inspection des aliments (« Agence »), pour avoir perturbé la commercialisation de leur viande, doivent d’abord présenter à la Cour fédérale une demande de contrôle judiciaire de la décision de l’Agence d’interdire la distribution de la viande en question. Le pourvoi soulève une autre question importante : celle de déterminer si la décision d’un organisme administratif fédéral qui n’a pas été jugée illégale ou invalide dans le cadre d’une procédure de contrôle judiciaire peut servir de fondement à une conclusion de responsabilité civile en droit civil québécois.

[2] Comme dans le pourvoi connexe *Canada (Procureur général) c. TeleZone Inc.*, 2010 CSC 62, [2010] 3 R.C.S. 585, l’appelante qualifie l’action en dommages-intérêts de contestation indirecte de la décision administrative d’un organisme fédéral. Pour les motifs exposés par le juge Binnie dans *TeleZone*, et pour les motifs additionnels énoncés ci-après au sujet de la responsabilité civile extracontractuelle de l’État fédéral dans la province de Québec, l’objection à la compétence de la Cour supérieure du Québec doit être rejetée. Je suis donc d’avis de rejeter l’appel.

## I. Facts

[3] The respondents Olymel S.E.C. and Exceldor coopérative avicole and the predecessor to the respondent Supraliment S.E.C. operated pig and poultry slaughterhouses in Quebec (these three respondents will be referred to collectively as the “slaughterhouse operators”). In each slaughterhouse, veterinarians employed by the Agency were assigned to approve the slaughter of animals and carry out ante- and post-mortem inspections. The veterinarians were represented by the Institute as their bargaining agent, and both are respondents in this appeal.

[4] In December 2001, the veterinarians were involved in an ongoing labour dispute with the Agency and had been without a collective agreement for over a year. On December 17, 2001, the veterinarians did not report for work.

[5] Four days later, the Federal Court issued an interlocutory injunction, ordering the Institute to stop causing the use of pressure tactics that prevented or impeded the inspections the veterinarians were required to perform in the slaughterhouses to which they were assigned under the *Meat Inspection Regulations, 1990*, SOR/90-288 (“Regulations”). This interlocutory injunction was not appealed. On January 30, 2002, the Public Service Labour Relations Board of Canada found that the veterinarians’ refusal to report for work was tantamount to an illegal strike.

[6] On February 7, 2002, the Agency’s Executive Director for Quebec issued a direction concerning the release for human consumption to national or international markets of meat and meat products derived from animals slaughtered during the work stoppage. In his opinion, since the veterinarians were not available to carry out inspections in the slaughterhouses during the relevant period, the meat and meat products did not meet the requirements of the Regulations and therefore had to be destroyed or disposed of as inedible material.

## I. Faits

[3] Les intimées Olymel S.E.C. et Exceldor coopérative avicole et le prédécesseur de l’intimée Supraliment S.E.C. exploitaient des abattoirs de porcs et de volailles au Québec (ces trois intimés seront appelés collectivement les « exploitants d’abattoirs »). Dans chaque abattoir, les vétérinaires au service de l’Agence étaient chargés d’autoriser l’abattage des animaux et de procéder à des inspections avant et après leur mort. Les vétérinaires étaient représentés par l’Institut, leur agent négociateur, et tant les vétérinaires que l’Institut sont parties au pourvoi en qualité d’intimés.

[4] En décembre 2001, les vétérinaires étaient engagés dans un conflit de travail avec l’Agence et ils se trouvaient sans convention collective depuis plus d’un an. Le 17 décembre 2001, les vétérinaires ne se sont pas présentés au travail.

[5] Quatre jours plus tard, la Cour fédérale a rendu une injonction interlocutoire enjoignant à l’Institut de ne plus provoquer de moyens de pression ayant pour effet d’empêcher les vétérinaires de faire les inspections requises par le *Règlement de 1990 sur l’inspection des viandes*, DORS/90-288 (« Règlement »), dans les abattoirs auxquels ils étaient affectés ou de nuire à ces inspections. Cette injonction interlocutoire n’a pas été portée en appel. Le 30 janvier 2002, la Commission des relations de travail dans la fonction publique du Canada a conclu que le refus des vétérinaires de se présenter au travail équivalait à une grève illégale.

[6] Le 7 février 2002, le directeur exécutif de l’Agence au Québec a communiqué une note de service relative à la distribution pour consommation humaine, sur les marchés national et international, de la viande et des produits de viande issus des animaux qui avaient été abattus durant l’arrêt de travail. Selon lui, comme les vétérinaires n’étaient pas disponibles pour mener des inspections aux abattoirs pendant la période pertinente, la viande et les produits de viande ne satisfaisaient pas aux exigences du Règlement. Il fallait donc détruire cette viande et ces produits de viande ou les traiter comme des matières non comestibles.

[7] The slaughterhouse operators did not apply for judicial review of the Agency's direction. Instead, on December 10, 2004, they commenced an action in the Quebec Superior Court, seeking nearly \$1.8 million in damages from the Institute and the veterinarians. In their motion to institute proceedings, the slaughterhouse operators alleged that the veterinarians [TRANSLATION] "knew or ought to have known that the immediate effect" of their unlawful actions on December 17, 2001, which the Institute had encouraged, "would be to halt slaughtering and that, as a result, after many hours, the animals would die of thirst, hunger, or asphyxia in the pens of the supply trucks in which they were being kept". The slaughterhouse operators alleged that the meat that had not been inspected on December 17, 2001, could not be distributed for consumption, that their delivery and slaughter schedules were disrupted for several weeks, and that there was therefore an impact on the marketing of their meat.

[8] In their defences, the Institute and the veterinarians argued that there was no causal link between the veterinarians' work stoppage and the alleged damage. Any such damage resulted not from the work stoppage, but from the decisions of the Agency not to proceed with, or to interrupt, the slaughtering of the animals on December 17, 2001, and to subsequently order the destruction of the slaughtered animals. Before filing their defences, the Institute and the veterinarians had each called the Agency in warranty, on the same grounds, under art. 216 of the Quebec *Code of Civil Procedure*, R.S.Q., c. C-25.

[9] In response, the Agency brought motions to dismiss the recourses in warranty. It argued that the direction of February 7, 2002 was a decision of a federal board in respect of which the Superior Court could have no jurisdiction unless the decision was first quashed on judicial review by the Federal Court. The Agency added that the recourses in warranty amounted to a disguised appeal of the interlocutory injunction ordered by the Federal Court of December 21, 2001, which was *res judicata*, and that they therefore constituted an abuse

[7] Les exploitants d'abattoirs n'ont pas sollicité le contrôle judiciaire de la note de service de l'Agence. Ils ont plutôt intenté une action devant la Cour supérieure du Québec, le 10 décembre 2004, en vue d'obtenir de l'Institut et des vétérinaires des dommages-intérêts de près de 1,8 million de dollars. Dans leur requête introductive d'instance, les exploitants d'abattoirs ont allégué que les vétérinaires « savaient ou devaient savoir » que les actes illégaux qu'ils ont commis le 17 décembre 2001 avec l'encouragement de l'Institut « aurai[ent] pour effet immédiat d'arrêter l'abattage et de faire en sorte que, après de longues heures, les animaux meurent de soif, de faim ou d'asphyxie dans les cageots des camions d'approvisionnement où ils étaient retenus ». Selon les exploitants d'abattoirs, la viande qui n'avait pas été inspectée le 17 décembre 2001 ne pouvait pas être distribuée aux fins de consommation humaine. De plus, leurs horaires de livraison et d'abattage ont été perturbés pendant plusieurs semaines et cette situation a eu une incidence sur la commercialisation de leur viande.

[8] Dans leurs défenses, l'Institut et les vétérinaires ont plaidé l'absence de lien de causalité entre l'arrêt de travail des vétérinaires et le préjudice allégué. Ce préjudice, s'il en est, découlait non pas de l'arrêt de travail, mais des décisions de l'Agence de ne pas effectuer l'abattage des animaux ou de l'interrompre le 17 décembre 2001, et d'ordonner ensuite la destruction des animaux abattus. Avant de déposer leurs défenses, l'Institut et les vétérinaires ont exercé chacun un recours en garantie contre l'Agence, pour les mêmes motifs, en vertu de l'art. 216 du *Code de procédure civile* du Québec, L.R.Q., ch. C-25.

[9] En réponse, l'Agence a présenté des requêtes en irrecevabilité des recourses en garantie. Selon elle, la note de service du 7 février 2002 était une décision d'un office fédéral à l'égard de laquelle la Cour supérieure ne pouvait pas avoir compétence sans que la décision ne soit au préalable annulée par la Cour fédérale à l'issue d'une procédure de contrôle judiciaire. L'Agence a ajouté que les recourses en garantie équivalaient à un appel déguisé de l'injonction interlocutoire prononcée par la Cour fédérale le 21 décembre 2001, qui était chose jugée, et que

of process. The Agency further argued that it was not the principal of the veterinarians, but an agent of the federal Crown, and that it was therefore not liable for their actions. Finally, it argued that the facts alleged by the Institute and the veterinarians in support of their recourses in warranty would not support a finding of extracontractual liability, since no legal relationship existed between them and the Agency.

[10] The slaughterhouse operators made only brief submissions — at trial, on appeal and in this Court — in order to clarify certain facts. They submitted that the impugned decision of the Agency was lawful and was made in accordance with the existing legislation in order to protect public health and to preserve public confidence in food safety and the system for slaughtering animals in Canada. If the Institute or the veterinarians considered the Agency's decision to be wrong, they should have applied for judicial review, which they did not do.

## II. Judicial History

### A. *Quebec Superior Court (Barakett J.), 2007 QCCS 1791 (CanLII)*

[11] Barakett J. dismissed the Agency's motions to dismiss the recourses in warranty. In his opinion, for the purposes of art. 216 of the Quebec *Code of Civil Procedure*, a recourse in warranty requires the existence of a legal relationship between the plaintiff and the third party and a nexus between the recourse in warranty and the principal action such that they cannot proceed in different courts without a risk of contradictory judgments. The motion judge concluded that the existence of such a legal relationship between the Institute, the veterinarians and the Agency had been established. The Agency had, by its fault, contributed to the damage alleged by the slaughterhouse operators and was therefore, *prima facie*, solidarily liable with the Institute and veterinarians for that damage. In addition, the recourses in warranty and the principal action were related, as they both concerned the same facts, and there would be a risk of contradictory judgments

les recours constituaient donc un abus de procédure. L'Agence a ajouté qu'elle n'était pas le commettant des vétérinaires, mais un mandataire de l'État fédéral, et qu'elle n'était donc pas responsable de leurs actes. Enfin, l'Agence a soutenu que les faits allégués par l'Institut et les vétérinaires à l'appui de leurs recours en garantie ne pourraient étayer une conclusion de responsabilité extracontractuelle, en l'absence de tout rapport juridique entre eux et l'Agence.

[10] Les exploitants d'abattoirs n'ont présenté que de brèves observations — en première instance, en appel et devant notre Cour — pour clarifier certains faits. Ils ont prétendu que la décision contestée de l'Agence était légale et rendue conformément à la législation existante afin de protéger la santé publique et de maintenir la confiance du public à l'égard de la salubrité des aliments et du régime d'abattage des animaux au Canada. Si l'Institut ou les vétérinaires étaient d'avis que la décision de l'Agence était erronée, ils auraient dû en demander le contrôle judiciaire, ce qu'ils n'ont pas fait.

## II. Historique judiciaire

### A. *Cour supérieure du Québec (le juge Barakett), 2007 QCCS 1791 (CanLII)*

[11] Le juge Barakett a rejeté les requêtes en irrecevabilité des recours en garantie présentées par l'Agence. Selon lui, pour l'application de l'art. 216 du *Code de procédure civile* du Québec, un recours en garantie exige un rapport juridique entre le demandeur et le tiers et un lien assez étroit, entre le recours en garantie et l'instance principale, pour que les deux recours ne puissent être jugés par des tribunaux différents sans risque de jugements contradictoires. Le juge de première instance a conclu que l'existence d'un tel rapport juridique entre l'Institut, les vétérinaires et l'Agence avait été établie. L'Agence, par sa faute, avait contribué au préjudice allégué par les exploitants d'abattoirs et en était donc, à première vue, solidairement responsable avec l'Institut et les vétérinaires. De plus, les recours en garantie et l'action principale étaient liés puisqu'ils mettaient en cause les mêmes faits et qu'il y aurait un risque de jugements contradictoires si les

should the claims proceed separately. The motion judge found that, in any event, the presence of the Agency was necessary to permit a complete solution of the question involved in the action within the meaning of art. 216.

[12] Barakett J. rejected the Agency's argument — based on the fact that administrative decisions of a federal board are presumed to be legal and valid unless quashed on judicial review by the Federal Court — that such a decision cannot be the basis for a finding of civil liability against the federal Crown. He noted that a decision of a federal board can constitute a civil fault and form the basis for an action in damages in the Superior Court even if it is lawful and valid.

[13] Finally, Barakett J. held that the Agency acted as principal of its veterinarians and that, in any event, a finding that it did not so act would not on its own justify dismissing the recourses in warranty at this preliminary stage. Relying on ss. 12 and 13 of the *Canadian Food Inspection Agency Act*, S.C. 1997, c. 6, he held that the Agency acted as *de facto* principal with respect to its employees. He also found support for the view that the Agency could be sued in its own name in the *Crown Liability and Proceedings Act*, R.S.C. 1985, c. C-50, and in s. 15 of the *Canadian Food Inspection Agency Act*.

B. *Quebec Court of Appeal (Rochette, Pelletier and Vézina J.J.A.), 2008 QCCA 1726 (CanLII)*

[14] Rochette J.A., writing for a unanimous Court of Appeal, upheld the judgment on the motions. Rochette J.A. rejected the Agency's argument that the motion judge had erred in leaving the issue of the Superior Court's jurisdiction to the judge who would hear the case on the merits. He concluded that Barakett J. had in fact held that the Superior Court had jurisdiction at this preliminary stage.

demandes étaient instruites séparément. Le juge de première instance a aussi conclu que, quoi qu'il en soit, la présence de l'Agence s'imposait pour permettre une solution complète du litige au sens de l'art. 216.

[12] Le juge Barakett a rejeté l'argument de l'Agence qu'en raison de la présomption de légalité et de validité applicable aux décisions administratives d'un office fédéral, hormis les cas d'annulation par la Cour fédérale à l'issue d'une procédure de contrôle judiciaire, ces décisions ne peuvent pas servir de fondement à la responsabilité civile de l'État fédéral. Il a fait remarquer que, malgré son caractère légal et valide, la décision d'un office fédéral peut constituer une faute civile et servir de fondement à une action en dommages-intérêts intentée devant la Cour supérieure.

[13] Enfin, le juge Barakett a conclu que l'Agence avait agi à titre de commettant des vétérinaires et que, de toute façon, une conclusion contraire ne justifierait pas à elle seule le rejet des recours en garantie à ce stade préliminaire. Se fondant sur les art. 12 et 13 de la *Loi sur l'Agence canadienne d'inspection des aliments*, L.C. 1997, ch. 6, le juge Barakett a conclu que l'Agence avait exercé de fait le rôle de commettant à l'égard de ses employés. Il estimait aussi que la *Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif*, L.R.C. 1985, ch. C-50, et l'art. 15 de la *Loi sur l'Agence canadienne d'inspection des aliments* appuyaient l'opinion selon laquelle l'Agence pouvait être poursuivie devant les tribunaux sous son propre nom.

B. *Cour d'appel du Québec (les juges Rochette, Pelletier et Vézina), 2008 QCCA 1726 (CanLII)*

[14] Dans un arrêt unanime de la Cour d'appel, le juge Rochette a confirmé le jugement sur les requêtes. Il a rejeté l'argument de l'Agence portant que le juge de première instance avait commis une erreur en laissant au juge chargé d'instruire l'affaire sur le fond le soin de trancher la question de la compétence de la Cour supérieure. Selon lui, le juge Barakett a en fait conclu que la Cour supérieure avait compétence à ce stade préliminaire.



[15] Rochette J.A. commented that the motion judge had rightly pointed out that the Institute and the veterinarians were challenging the Agency's decision and measures on the basis not that they were unlawful or that they exceeded the Agency's jurisdiction, but that they were [TRANSLATION] "unjustified, excessive and wrongful" (para. 29). The recourses in warranty, viewed as a whole, and the nature of the particular conclusions being sought showed that the Institute and the veterinarians were seeking a remedy in the form of damages and were not, at least at this stage, contesting the validity of the Agency's decision.

[16] Rochette J.A. also agreed with the motion judge that a decision of the Agency could constitute a fault in Quebec civil law even if it were valid. A federal agency can incur civil liability even if its action is lawful. What the Agency was really claiming was a virtually absolute immunity from prosecution — one that would apply even at the stage of a motion to dismiss — with respect to an allegedly wrongful decision it has made unless a court of competent jurisdiction has declared that decision invalid. Rochette J.A. went on to reject the Agency's argument that the recourses in warranty constituted a collateral attack on its decision. The legality of the Agency's decision and measures was not being challenged in the Superior Court. The Agency was not arguing that there was a statutory appeal process of which the Institute and the veterinarians had failed to avail themselves. Moreover, the approach proposed by the Agency would result in the dismissal of countless proceedings for damages based on wrongful administrative decisions that could not be characterized as unreasonable. It would also erode the concurrent jurisdiction the Superior Court has with the Federal Court in such matters. Similarly, the recourses of the Institute and the veterinarians could not be characterized as a collateral attack on the interlocutory injunction by which the Federal Court had ordered the veterinarians to return to work.

[15] Le juge Rochette a fait remarquer que le juge de première instance avait signalé à juste titre que l'Institut et les vétérinaires contestaient la décision et les mesures prises par l'Agence non pas parce qu'elles étaient illégales ou qu'elles outrepassaient sa compétence, mais parce qu'elles étaient « injustifiées, excessives et fautives » (par. 29). Les recours en garantie considérés dans leur ensemble et la nature des conclusions précises recherchées montrent que l'Institut et les vétérinaires voulaient obtenir une réparation sous la forme de dommages-intérêts et qu'ils ne contestaient pas, du moins à ce stade, la validité de la décision prise par l'Agence.

[16] Le juge Rochette partageait aussi l'opinion du juge de première instance selon laquelle une décision de l'Agence pourrait, même en étant valide, constituer une faute en droit civil québécois. La responsabilité civile d'un organisme fédéral peut être engagée même si la mesure qu'il a prise est légale. En fait, l'Agence réclamait une immunité quasi absolue — susceptible d'être invoquée même au stade d'une requête en irrecevabilité — contre toute poursuite à l'égard d'une décision prétendument fautive de sa part à moins qu'une cour compétente n'ait annulé cette décision. Le juge Rochette a aussi rejeté l'argument de l'Agence selon lequel les recours en garantie constituaient une contestation indirecte de sa décision. La légalité de la décision et des mesures prises par l'Agence n'était pas contestée en Cour supérieure. L'Agence ne faisait pas valoir que la loi prévoyait une procédure d'appel dont l'Institut et les vétérinaires ne s'étaient pas prévalus. De plus, si elle était retenue, l'approche proposée par l'Agence entraînerait le rejet d'innombrables instances introduites pour réclamer des dommages-intérêts découlant de décisions administratives fautives, mais qui ne peuvent être qualifiées de déraisonnables. Elle minerait aussi la compétence concurrente que la Cour supérieure partage avec la Cour fédérale en la matière. De même, les recours de l'Institut et des vétérinaires ne pouvaient pas être considérés comme une contestation indirecte de l'injonction interlocutoire de la Cour fédérale enjoignant aux vétérinaires de retourner au travail.

[17] Finally, regarding the motion judge's remarks to the effect that the Agency's presence was necessary to permit a complete solution of the question, Rochette J.A. noted that, while it is true that the "necessary presence" criterion applies to the forced impleading of a new defendant rather than to a recourse in warranty, those remarks were made in *obiter* and did not vitiate the judge's other findings.

### III. Relevant Statutory Provisions

[18] *Canadian Food Inspection Agency Act*, S.C. 1997, c. 6

**12.** The Agency is a separate agency under the *Public Service Labour Relations Act*.

**13.** (1) The President has the authority to appoint the employees of the Agency.

(2) The President may set the terms and conditions of employment for employees of the Agency and assign duties to them.

(3) The President may designate any person or class of persons as inspectors, analysts, graders, veterinary inspectors or other officers for the enforcement or administration of any Act or provision that the Agency enforces or administers by virtue of section 11, in respect of any matter referred to in the designation.

**15.** Actions, suits or other legal proceedings in respect of any right or obligation acquired or incurred by the Agency, whether in its own name or in the name of Her Majesty in right of Canada, may be brought or taken by or against the Agency in the name of the Agency in any court that would have jurisdiction if the Agency were not an agent of Her Majesty.

*Crown Liability and Proceedings Act*, R.S.C. 1985, c. C-50

**2.** In this Act,

. . . .

"liability", for the purposes of Part 1, means

(a) in the Province of Quebec, extracontractual civil liability, and

(b) in any other province, liability in tort;

[17] Enfin, le juge Rochette a étudié les commentaires du juge de première instance selon lesquels la présence de l'Agence était nécessaire pour permettre une solution complète du litige. À son avis, même s'il est vrai que le critère de la « présence nécessaire » s'applique à la mise en cause forcée d'un nouveau défendeur, plutôt qu'à un recours en garantie, ces remarques incidentes n'ont pas affecté la validité des autres conclusions du juge Barakett.

### III. Dispositions législatives pertinentes

[18] *Loi sur l'Agence canadienne d'inspection des aliments*, L.C. 1997, ch. 6

**12.** L'Agence est un organisme distinct au sens de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*.

**13.** (1) Le président nomme les employés de l'Agence.

(2) Le président fixe les conditions d'emploi des employés de l'Agence et leur assigne leurs fonctions.

(3) Le président peut, aux fins qu'il précise, désigner, individuellement ou par catégorie, les inspecteurs — vétérinaires ou non —, analystes, classificateurs ou autres agents d'exécution pour l'application ou le contrôle d'application des lois ou dispositions dont l'Agence est chargée aux termes de l'article 11.

**15.** À l'égard des droits et obligations qu'elle assume sous le nom de Sa Majesté du chef du Canada ou sous le sien, l'Agence peut ester en justice sous son propre nom devant tout tribunal qui serait compétent si elle n'avait pas la qualité de mandataire de Sa Majesté.

*Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif*, L.R.C. 1985, ch. C-50

**2.** Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente loi.

. . . .

« responsabilité » Pour l'application de la partie 1 :

a) dans la province de Québec, la responsabilité civile extracontractuelle;

b) dans les autres provinces, la responsabilité délictuelle.

**3.** The Crown is liable for the damages for which, if it were a person, it would be liable

- (a) in the Province of Quebec, in respect of
  - (i) the damage caused by the fault of a servant of the Crown, or
  - (ii) the damage resulting from the act of a thing in the custody of or owned by the Crown or by the fault of the Crown as custodian or owner; and
- (b) in any other province, in respect of
  - (i) a tort committed by a servant of the Crown, or
  - (ii) a breach of duty attaching to the ownership, occupation, possession or control of property.

**10.** No proceedings lie against the Crown by virtue of subparagraph 3(a)(i) or (b)(i) in respect of any act or omission of a servant of the Crown unless the act or omission would, apart from the provisions of this Act, have given rise to a cause of action for liability against that servant or the servant's personal representative or succession.

*Civil Code of Québec*, R.S.Q., c. C-1991

**1376.** The rules set forth in this Book apply to the State and its bodies, and to all other legal persons established in the public interest, subject to any other rules of law which may be applicable to them.

**1457.** Every person has a duty to abide by the rules of conduct which lie upon him, according to the circumstances, usage or law, so as not to cause injury to another.

Where he is endowed with reason and fails in this duty, he is responsible for any injury he causes to another person by such fault and is liable to reparation for the injury, whether it be bodily, moral or material in nature.

He is also liable, in certain cases, to reparation for injury caused to another by the act or fault of another person or by the act of things in his custody.

*Code of Civil Procedure*, R.S.Q., c. C-25

**216.** Any party to a case may implead a third party whose presence is necessary to permit a complete solution of the question involved in the action, or against whom he claims to exercise a recourse in warranty.

**3.** En matière de responsabilité, l'État est assimilé à une personne pour :

- a) dans la province de Québec :
  - (i) le dommage causé par la faute de ses préposés,
  - (ii) le dommage causé par le fait des biens qu'il a sous sa garde ou dont il est propriétaire ou par sa faute à l'un ou l'autre de ces titres;
- b) dans les autres provinces :
  - (i) les délits civils commis par ses préposés,
  - (ii) les manquements aux obligations liées à la propriété, à l'occupation, à la possession ou à la garde de biens.

**10.** L'État ne peut être poursuivi, sur le fondement des sous-alinéas 3a)(i) ou b)(i), pour les actes ou omissions de ses préposés que lorsqu'il y a lieu en l'occurrence, compte non tenu de la présente loi, à une action en responsabilité contre leur auteur, ses représentants personnels ou sa succession.

*Code civil du Québec*, L.R.Q., ch. C-1991

**1376.** Les règles du présent livre s'appliquent à l'État, ainsi qu'à ses organismes et à toute autre personne morale de droit public, sous réserve des autres règles de droit qui leur sont applicables.

**1457.** Toute personne a le devoir de respecter les règles de conduite qui, suivant les circonstances, les usages ou la loi, s'imposent à elle, de manière à ne pas causer de préjudice à autrui.

Elle est, lorsqu'elle est douée de raison et qu'elle manque à ce devoir, responsable du préjudice qu'elle cause par cette faute à autrui et tenue de réparer ce préjudice, qu'il soit corporel, moral ou matériel.

Elle est aussi tenue, en certains cas, de réparer le préjudice causé à autrui par le fait ou la faute d'une autre personne ou par le fait des biens qu'elle a sous sa garde.

*Code de procédure civile*, L.R.Q., ch. C-25

**216.** Toute partie engagée dans un procès peut y appeler un tiers dont la présence est nécessaire pour permettre une solution complète du litige, ou contre qui elle prétend exercer un recours en garantie.

#### IV. Analysis

##### A. *Jurisdiction of the Quebec Superior Court*

[19] The Agency contends that the Court of Appeal failed to consider the substance of the case before it in that, rather than examining the facts that gave rise to the case, it merely accepted the submissions of the Institute and the veterinarians that their recourses in warranty were concerned not with the legality or the validity of the Agency's decision, but with their view that the decision was "unjustified, excessive and wrongful". In the Agency's opinion, the Institute and the veterinarians were essentially seeking to attack the legality and validity of the Agency's decision by way of judicial review in the Superior Court, but in the guise of an action for damages.

[20] The Agency submits that the Court of Appeal also failed to consider the fact that in federal administrative law, a review of the legality or validity of a decision of a federal board, commission or other tribunal is within the exclusive jurisdiction of the Federal Court pursuant to s. 18 of the *Federal Courts Act*, R.S.C. 1985, c. F-7. It argues that the decision in *Welbridge Holdings Ltd. v. Greater Winnipeg*, [1971] S.C.R. 957, if properly interpreted, stands for the proposition that a government decision, even one that is unlawful for administrative law purposes, does not necessarily constitute a fault giving rise to a civil claim. The Agency adds that *Welbridge* confirms that a party alleging the illegality of an administrative decision must first contest the decision by way of judicial review and cannot, as a collateral attack on the decision, bring an action for damages with respect to its consequences.

[21] For the reasons set out in the companion case of *TeleZone*, these arguments must fail. In *TeleZone*, Binnie J. concludes that s. 18 of the *Federal Courts Act*, which grants exclusive jurisdiction to the Federal Court to hear and determine applications for judicial review of decisions of the federal Crown and its agents, does not have the legal effect of ousting the jurisdiction of the provincial superior courts to deal with private law claims against the federal Crown. Successfully

#### IV. Analyse

##### A. *Compétence de la Cour supérieure du Québec*

[19] L'Agence soutient que la Cour d'appel n'a pas tenu compte du fond de l'affaire dont elle était saisie. En effet, plutôt que d'examiner les faits à l'origine de l'affaire, elle aurait simplement accepté les observations de l'Institut et des vétérinaires selon lesquelles leurs recours en garantie ne visaient ni la légalité, ni la validité de la décision de l'Agence, mais concernaient plutôt leur opinion que cette décision était « injustifié[e], excessiv[e] et fautif[e] ». D'après l'Agence, l'Institut et les vétérinaires voulaient essentiellement contester la légalité et la validité de sa décision en procédant à un contrôle judiciaire devant la Cour supérieure, sous le couvert d'une action en dommages-intérêts.

[20] Selon l'Agence, la Cour d'appel a aussi oublié que, en droit administratif fédéral, l'examen de la légalité ou de la validité de la décision d'un office fédéral relève de la compétence exclusive de la Cour fédérale en vertu de l'art. 18 de la *Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. 1985, ch. F-7. L'Agence plaide que, selon une bonne interprétation de l'arrêt *Welbridge Holdings Ltd. c. Greater Winnipeg*, [1971] R.C.S. 957, une décision de l'administration publique, même si elle est illégale en droit administratif, ne constitue pas nécessairement une faute ouvrant droit à un recours civil. Toujours selon l'Agence, l'arrêt *Welbridge* confirme qu'avant de plaider l'illégalité d'une décision administrative, une partie doit d'abord la contester par voie de contrôle judiciaire et ne peut pas l'attaquer indirectement en engageant une action en dommages-intérêts fondée sur les conséquences de cette décision.

[21] Pour les motifs exposés dans l'arrêt connexe *TeleZone*, ces arguments doivent être rejetés. Dans *TeleZone*, le juge Binnie conclut que l'art. 18 de la *Loi sur les Cours fédérales*, qui confère à la Cour fédérale le pouvoir exclusif d'instruire et de trancher les demandes de contrôle judiciaire des décisions de l'État fédéral et de ses mandataires, n'exclut pas la compétence des cours supérieures provinciales de connaître des recours de droit privé intentés contre l'État fédéral. Il n'est pas nécessaire de contester avec

challenging an administrative decision of a federal board on judicial review is not a requirement for bringing an action for damages with respect to that decision. The principle formulated by the Federal Court of Appeal in *Canada v. Grenier*, 2005 FCA 348, [2006] 2 F.C.R. 287, namely that the only remedy for damage resulting from an action of a federal administrative agency lies in an application to the Federal Court for judicial review, should no longer be seen as shielding the federal Crown from civil liability in respect of all damage caused by its agents.

[22] This is not a case in which the courts below relied on the legal characterization of the dispute by the parties rather than on the substance of the dispute. As the motion judge found, the Agency and the Institute and the veterinarians were, *prima facie*, civilly liable for the damage the slaughterhouse operators claimed to have sustained. The motion judge also found, and the Court of Appeal agreed, that in calling the Agency in warranty, the Institute and the veterinarians were contesting the Agency's decision on the basis not that it was unlawful or invalid, but that it was "unjustified, excessive and wrongful". There was sufficient support for such a finding in the facts that gave rise to these proceedings in the courts below. Thus, the recourse in warranty could not be characterized as an attack on the legality or the validity of the Agency's decision in the guise of an action for damages.

B. *Liability of the Federal Crown in Quebec Civil Law*

[23] The Agency also contends that the illegality or the invalidity of a federal government action cannot be the basis for an action in damages in Quebec civil law. It argues that as long as the Federal Court has not quashed the Agency's decision on judicial review, that decision remains legal and valid. Thus, the recourses in warranty of the Institute and the veterinarians amount to a collateral attack on the legality and validity of the decision.

succès la décision administrative d'un office fédéral par voie de contrôle judiciaire avant d'intenter une action en dommages-intérêts à l'égard de cette décision. Le principe énoncé par la Cour d'appel fédérale dans *Canada c. Grenier*, 2005 CAF 348, [2006] 2 R.C.F. 287, selon lequel le seul recours possible par suite d'un préjudice découlant d'un acte d'un organisme administratif fédéral est une demande de contrôle judiciaire présentée à la Cour fédérale, ne devrait plus être considéré comme mettant l'État fédéral à l'abri de toute responsabilité civile pour les dommages causés par ses mandataires.

[22] Il ne s'agit pas ici d'un cas où les tribunaux d'instance inférieure se sont fondés sur la qualification juridique du litige par les parties plutôt que sur le fond du litige. Comme l'a décidé le juge Barakett, l'Agence, l'Institut et les vétérinaires étaient, à première vue, responsables au civil du préjudice que les exploitants d'abattoirs prétendaient avoir subi. Le juge de première instance a aussi conclu — et la Cour d'appel lui a donné raison — qu'en exerçant des recours en garantie contre l'Agence, l'Institut et les vétérinaires ne contestaient pas la validité et la légalité de la décision de l'Agence, mais alléguaient qu'elle était « injustifié[e], excessiv[e] et fautiv[e] ». Les faits à l'origine de ces instances devant les tribunaux inférieurs étayaient suffisamment une conclusion en ce sens. Par conséquent, on ne pouvait pas considérer les recours en garantie comme une contestation de la légalité et de la validité de la décision de l'Agence engagée sous le couvert d'une action en dommages-intérêts.

B. *Responsabilité de l'État fédéral en droit civil québécois*

[23] L'Agence soutient également que l'illégalité ou l'invalidité d'une mesure de l'administration fédérale ne peut servir de fondement à une action en dommages-intérêts en droit civil québécois. Elle plaide que, tant que la Cour fédérale n'a pas annulé la décision de l'Agence à l'issue d'une procédure de contrôle judiciaire, cette décision demeure légale et valide. Ainsi, les recours en garantie de l'Institut et des vétérinaires équivalent à une contestation indirecte de la légalité et de la validité de cette décision.

[24] As the Court of Appeal observed, this position would give the Agency a virtually absolute immunity from being proceeded against in damages — an immunity that would apply even at the preliminary stage of a motion to dismiss — unless its decision were to be quashed on judicial review by the court of competent jurisdiction. Apart from being incompatible with the decision in *TeleZone*, the Agency’s position is inconsistent with the law regarding the civil liability of the federal Crown in the province of Quebec.

[25] Civil liability of the federal Crown for wrongful acts of its agents is governed by the law of the jurisdiction where the acts were committed. In Quebec, the combined effect of the *Crown Liability and Proceedings Act* and the relevant provisions of the *Civil Code of Québec* is that the federal Crown is subject to the rules respecting civil liability set out in art. 1457 *C.C.Q.*

[26] Section 3 of the *Crown Liability and Proceedings Act* provides that in Quebec, the Crown is liable for damages in respect of damage caused by the fault of its servant for which it would be liable if it were a person. Section 2 of the same statute provides that “liability” means “extracontractual civil liability” in Quebec and “liability in tort” in the common law provinces. By virtue of art. 1376 *C.C.Q.*, Quebec’s rules of civil liability apply to wrongful acts by government agencies unless a party can show that other rules of law, such as those of public law, prevail over the civil law rules (*Prud’homme v. Prud’homme*, 2002 SCC 85, [2002] 4 S.C.R. 663, at para. 31). Therefore, in civil liability cases, the Superior Court of Quebec generally has jurisdiction over the parties and over the subject matter of the dispute.

[27] The fact that the federal Crown is subject to Quebec’s rules of extracontractual civil liability where damage allegedly caused by the fault of its agents is concerned does not preclude it from invoking its immunity. For example, it remains open to the federal Crown to argue that a particular

[24] Comme l’a fait remarquer la Cour d’appel, cette position, si elle était acceptée, accorderait à l’Agence une immunité quasi absolue contre toute poursuite en dommages-intérêts — une immunité susceptible d’être invoquée même au stade préliminaire de la requête en irrecevabilité — à moins que sa décision ne soit annulée par la cour compétente dans le cadre d’une procédure de contrôle judiciaire. Outre le fait qu’elle est incompatible avec l’arrêt *TeleZone*, la position de l’Agence n’est pas conforme au droit applicable à la responsabilité civile de l’État fédéral dans la province de Québec.

[25] La responsabilité civile de l’État fédéral pour les actes fautifs de ses mandataires est régie par le droit du ressort où ces actes ont été commis. Au Québec, vu l’effet combiné de la *Loi sur la responsabilité civile de l’État et le contentieux administratif* et des dispositions applicables du *Code civil du Québec*, l’État fédéral est assujéti aux règles de responsabilité civile établies à l’art. 1457 *C.c.Q.*

[26] D’après l’article 3 de la *Loi sur la responsabilité civile de l’État et le contentieux administratif*, au Québec, en matière de responsabilité, l’État est assimilé à une personne pour la réparation du préjudice causé par la faute de ses préposés. Aux termes de l’art. 2 de cette loi, la « responsabilité » s’entend de la « responsabilité civile extracontractuelle » au Québec et de la « responsabilité délictuelle » dans les provinces de common law. Conformément à l’art. 1376 *C.c.Q.*, les règles québécoises de responsabilité civile s’appliquent aux fautes de l’administration publique, à moins qu’une partie ne puisse démontrer que d’autres règles de droit, comme celles du droit public, priment les règles du droit civil (*Prud’homme c. Prud’homme*, 2002 CSC 85, [2002] 4 R.C.S. 663, par. 31). Par conséquent, la Cour supérieure du Québec a, en règle générale, compétence sur les parties et sur l’objet du litige dans le domaine de la responsabilité civile.

[27] Toutefois, l’assujettissement de l’État fédéral aux règles de responsabilité civile extracontractuelle du Québec, dans le cas de dommages prétendument causés par la faute de ses mandataires, ne l’empêche pas d’invoquer son immunité. Par exemple, l’État fédéral peut toujours arguer qu’une décision

decision was made by its agents acting in a policy rather than an operational capacity, which would not normally attract liability. However, such arguments are more appropriately dealt with at the hearing on the merits, not on a motion to dismiss at a preliminary stage.

[28] The Court of Appeal relied on the approach taken in *Montambault v. Hôpital Maisonneuve-Rosemont*, [2001] R.J.Q. 893 (C.A.). In *Montambault*, Deschamps J.A., as she then was, held that the issue of whether a government agency can invoke its immunity from civil liability for an administrative decision requires a thorough study of the case, including questions of fact, which can be completed, supported and argued only at the stage of the hearing on the merits. The ruling in *Montambault* represents a sound approach to determining whether government agencies are immune from civil liability in Quebec, and it remains open to the Agency to make further submissions on this point at trial.

#### V. Conclusion

[29] The Superior Court of Quebec has jurisdiction over the parties and over the subject matter of the dispute. I would therefore dismiss this appeal with costs to the Institute and the veterinarians. The slaughterhouse operators are not seeking costs in this appeal.

*Appeal dismissed.*

*Solicitor for the appellant: Department of Justice, Ottawa.*

*Solicitors for the respondent the Professional Institute of the Public Service of Canada: De Grandpré Chait, Montréal.*

*Solicitors for the respondents Dany Beauregard et al.: Béland, Ferland, Brosseau, Montréal.*

*Solicitors for the respondents Olymel S.E.C., Exceldor coopérative avicole and Supraliment S.E.C.: Stein Monast, Québec.*

en particulier a été prise par ses mandataires dans l'exercice d'une fonction politique, et non d'une fonction opérationnelle, ce qui, en temps normal, n'engage pas sa responsabilité. Cependant, il est préférable d'examiner ces arguments lors de l'instruction sur le fond, plutôt que dans le cadre d'une requête en irrecevabilité au début de l'instance.

[28] La Cour d'appel s'est fondée sur l'approche adoptée dans *Montambault c. Hôpital Maisonneuve-Rosemont*, [2001] R.J.Q. 893 (C.A.). Dans *Montambault*, la juge Deschamps, maintenant juge de notre Cour, a conclu que la question de savoir si un organisme public peut invoquer son immunité contre toute responsabilité civile découlant d'une décision administrative requiert une étude poussée du dossier, y compris des questions de fait, qui ne peut être complétée, étayée et débattue que lors de l'audience au fond. L'arrêt *Montambault* établit une méthode judicieuse pour décider si des organismes publics sont à l'abri de la responsabilité civile au Québec. L'Agence conserve la faculté de présenter d'autres observations à ce sujet au procès.

#### V. Conclusion

[29] La Cour supérieure du Québec a compétence sur les parties et sur l'objet du litige. Je suis donc d'avis de rejeter le présent pourvoi avec dépens en faveur de l'Institut et des vétérinaires. Les exploitants d'abattoirs ne demandent pas les dépens afférents au présent pourvoi.

*Pourvoi rejeté.*

*Procureur de l'appelante : Ministère de la Justice, Ottawa.*

*Procureurs de l'intimé l'Institut professionnel de la fonction publique du Canada : De Grandpré Chait, Montréal.*

*Procureurs des intimés Dany Beauregard et autres : Béland, Ferland, Brosseau, Montréal.*

*Procureurs des intimées Olymel S.E.C., Exceldor coopérative avicole et Supraliment S.E.C. : Stein Monast, Québec.*