

T-4899-80

T-4899-80

Canadian Olympic Association (*Appellant*)

v.

Registrar of Trade Marks (*Respondent*)

Trial Division, Mahoney J.—Toronto, October 20;
Ottawa, November 12, 1981.

Trade marks — Appeal from respondent's refusal to comply with the appellant's request that public notice be given pursuant to subpara. 9(1)(n)(iii) of the Trade Marks Act of the appellant's use and adoption of a number of marks — Appellant is incorporated under Part II of the Canada Corporations Act — Appellant's activities are entirely for the benefit of Canada and Canadians in response to generally-recognized national needs, and not for the profit of its members — Appellant is the only entity exercising the power to pursue certain public objects and is accepted by the community as exercising that power as of right — Whether the appellant is a "public authority" — Appeal allowed — Trade Marks Act, R.S.C. 1970, c. T-10, ss. 9(1)(n), 56 — Olympic (1976) Act, S.C. 1973-74, c. 31 as amended by S.C. 1974-75-76, c. 68, s. 4 — Canada Corporations Act, R.S.C. 1970, c. C-32, s. 154.

APPEAL.

COUNSEL:

Donald F. Sim, Q.C. and Kenneth D. McKay
for appellant.

Graham Garton for respondent.

SOLICITORS:

Donald F. Sim, Q.C., Toronto, for appellant.

Deputy Attorney General of Canada for
respondent.

*The following are the reasons for judgment
rendered in English by*

MAHONEY J.: This is an appeal under section 56 of the *Trade Marks Act*¹ from the respondent's refusal to comply with the appellant's request, pursuant to subparagraph 9(1)(n)(iii) of the Act, that public notice be given of the appellant's use and adoption of a number of marks. Paragraph 9(1)(n) provides:

9. (1) No person shall adopt in connection with a business, as a trade mark or otherwise, any mark consisting of, or so nearly resembling as to be likely to be mistaken for

¹ R.S.C. 1970, c. T-10.

L'Association olympique canadienne (*Appelante*)

c.

a Le registraire des marques de commerce (*Intimé*)

Division de première instance, le juge Mahoney—
Toronto, 20 octobre; Ottawa, 12 novembre 1981.

Marques de commerce — Appel du refus de l'intimé de donner avis public, comme le demandait l'appelante et conformément au sous-al. 9(1)(n)(iii) de la Loi sur les marques de commerce, de l'adoption et de l'emploi de certaines marques par l'appelante — Constitution de l'appelante en corporation en vertu de la Partie II de la Loi sur les corporations canadiennes — Ce qu'accomplit l'appelante, elle le fait dans l'intérêt du Canada et des Canadiens, en réponse à des besoins nationaux reconnus, non pour le bénéfice de ses membres — L'appelante est la seule entité exerçant le pouvoir de poursuivre certains objets publics et la communauté reconnaît qu'elle exerce ce pouvoir de plein droit — Il échet d'examiner si l'appelante est une «autorité publique» — Appel accueilli — Loi sur les marques de commerce, S.R.C. 1970, c. T-10, art. 9(1)(n), 56 — Loi sur les Jeux olympiques de 1976, S.C. 1973-74, c. 31 modifié par S.C. 1974-75-76, c. 68, art. 4 — Loi sur les corporations canadiennes, S.R.C. 1970, c. C-32, art. 154.

e APPEL.

AVOCATS:

Donald F. Sim, c.r., et Kenneth D. McKay
pour l'appelante.

f *Graham Garton* pour l'intimé.

PROCUREURS:

Donald F. Sim, c.r., Toronto, pour l'appelante.

g *Le sous-procureur général du Canada* pour l'intimé.

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

h LE JUGE MAHONEY: Appel a été formé, en vertu de l'article 56 de la *Loi sur les marques de commerce*¹, contre le refus de l'intimé de donner avis public, conformément au sous-alinéa 9(1)(n)(iii) de la Loi, de l'adoption et de l'emploi de certaines marques par l'appelante. L'alinéa 9(1)n) porte:

9. (1) Nul ne doit adopter à l'égard d'une entreprise, comme marque de commerce ou autrement, une marque composée de ce qui suit, ou dont la ressemblance est telle qu'on pourrait vraisemblablement la confondre avec ce qui suit:

j

¹ S.R.C. 1970, c. T-10.

(n) any badge, crest, emblem or mark

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

(ii) of any university, or

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

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

The sole issue is whether or not the appellant is a "public authority" within the contemplation of subparagraph (iii).

The respondent's decision was rendered September 22, 1980. The respondent had complied with numerous requests by the appellant under subparagraph 9(1)(n)(iii) before September 22, 1980, and has complied with at least one other by the appellant since that date. The respondent also, during the years 1971 to 1979 inclusive, afforded the benefit of the provision to the following, among others: Arctic Winter Games Corporation, Big Brothers of Canada Association, Pacific National Exhibition, The XI Commonwealth Games Canada (1978) Foundation, the Comité organisateur de championnat mondial de canoë-kayak 1979 Inc. and The Fathers of Confederation Buildings Trust.

Subsection 9(1) is lengthy, prohibiting the commercial exploitation of specified things emblematic of or identified with royalty and viceroyalty; governments: federal, provincial, municipal and foreign; designated institutions, including the Red Cross, the United Nations and the R.C.M.P.; living or recently dead individuals; and the scandalous, obscene or immoral. It is not necessary to recite the section. There is nothing within it that compels one to the conclusion that Parliament intended the term "public authority" necessarily to be limited to "governmental authority". While Parliament made particular provision for the emblem of the Red Cross, which is not a governmental authority, it also made particular provision for the R.C.M.P., which certainly is. It was, however, found expedient to provide specifically that the Organizing Committee of the 1976 Olympic Games, a Quebec corporation, was a public au-

n) tout insigne, écusson, marque ou emblème

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

(ii) d'une université, ou

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

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

Le seul litige porte sur la question de savoir si l'appelante est une «autorité publique» au sens du sous-alinéa (iii) ci-dessus.

L'intimé a rendu sa décision le 22 septembre 1980. Il avait accédé auparavant à de nombreuses demandes faites par l'appelante en application du sous-alinéa 9(1)n(iii), et l'a fait au moins une fois après cette date. Par ailleurs, de 1971 à 1979 inclusivement, il a étendu le bénéfice de cette disposition à divers organismes dont l'Arctic Winter Games Corporation, la Big Brothers of Canada Association, la Pacific National Exhibition, The XI Commonwealth Games Canada (1978) Foundation, le Comité organisateur de championnat mondial de canoë-kayak 1979 Inc. et The Fathers of Confederation Buildings Trust.

Le paragraphe 9(1) est très long. Il interdit l'exploitation commerciale de signes et emblèmes qui représentent la royauté et la vice-royauté, les gouvernements des trois ordres fédéral, provincial et municipal, les gouvernements étrangers, certaines institutions désignées, dont la Croix-Rouge, les Nations Unies et la Gendarmerie royale du Canada, qui peuvent suggérer un rapport avec une personne vivante ou décédée depuis peu, ou qui sont composés de mots ou devises scandaleuses, obscènes ou immorales. Il n'est pas nécessaire de citer cet article tout entier. Rien dans son contenu n'oblige à conclure que par «autorité publique», le législateur entendait désigner uniquement l'«autorité gouvernementale». Le législateur a expressément prévu une disposition particulière pour l'emblème de la Croix-Rouge qui n'est pas une autorité gouvernementale, mais il en a aussi prévu une pour la Gendarmerie royale du Canada qui en est cer-

thority for purposes of subparagraph 9(1)(n)(iii).²

The International Olympic Committee, the "I.O.C.", will deal only with the appellant with respect to Canada's holding and participation in Olympic Games. Likewise, the Pan American Sports Organization will deal only with the appellant *vis-à-vis* Pan American Games. The I.O.C. expressly requires that a national Olympic committee not be an agency of government.

The appellant is incorporated under Part II of the *Canada Corporations Act*.³ It must, therefore, by definition, be a corporation "carrying on, without pecuniary gain to its members, objects . . . of a national, patriotic, religious, philanthropic, charitable, scientific, artistic, social, professional or sporting character, or the like . . .". If it decides to surrender its charter, its assets are to be disposed of by the Canadian government in cooperation with the I.O.C.

I do not propose to review the extensive evidence as to all of the appellant's activities, its dependence on the Canadian government for a substantial part of its funding or the inference invited to be drawn from that. It is enough to say that those activities are carried out in pursuance of and are entirely compatible with the objects prescribed in its Letters Patent:

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

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

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

(d) to exercise exclusive jurisdiction, either directly or through its constituent members or committees, [*sic*] over all matters pertaining to the participation of Canada in the Olympic Games and in the Pan American Games, including the representation of Canada in such Games, and over the

tainement une. Il a toutefois jugé opportun de préciser que le Comité organisateur des Jeux olympiques de 1976, une société québécoise, était une autorité publique aux fins du sous-alinéa a 9(1)n)(iii)².

Les rapports entre le Comité international olympique, le «C.I.O.», et l'appelante se limitent à la tenue au Canada de Jeux olympiques et à la participation du Canada à ces Jeux. De la même façon, les rapports qu'entretiennent l'Organisation sportive panaméricaine et l'appelante ne touchent qu'aux Jeux panaméricains. Le C.I.O. exige expressément qu'un comité olympique national ne soit pas un organisme gouvernemental.

L'appelante est constituée en corporation en vertu de la Partie II de la *Loi sur les corporations canadiennes*³. Par conséquent, il lui incombe, par définition, de «poursuivre, sans gain pécuniaire pour ses membres, des objets d'un caractère national, patriotique, religieux, philanthropique, charitable, scientifique, artistique, social, professionnel ou sportif ou . . . analogues . . .». Si elle décide d'abandonner sa charte, c'est le gouvernement canadien qui, en collaboration avec le C.I.O., veillera à la disposition de ses biens.

Je n'ai pas l'intention d'examiner les nombreux éléments de preuve portant sur les activités de l'appelante, sur le fait qu'elle dépend du gouvernement canadien pour une partie substantielle de ses fonds ou sur la conclusion que l'on peut en tirer. Il suffit de dire que ces activités sont tout à fait compatibles avec les objets qui sont prévus dans ses lettres patentes:

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

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

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

d) exercer une compétence exclusive, directement ou par le truchement de ses membres ou comités, sur tout ce qui touche à la participation du Canada aux Jeux olympiques et aux Jeux panaméricains, y compris la représentation du Canada à ces Jeux, et sur l'organisation de ces Jeux, lors-

² The *Olympic (1976) Act*, S.C. 1973-74, c. 31 as amended by S.C. 1974-75-76, c. 68, s. 4.

³ R.S.C. 1970, c. C-32.

² La *Loi sur les Jeux olympiques de 1976*, S.C. 1973-74, c. 31 tel que modifié par S.C. 1974-75-76, c. 68, art. 4.

³ S.R.C. 1970, c. C-32.

organization of the Olympic Games and the Pan American Games when celebrated in Canada, and in furtherance thereof to comply with and enforce all the rules and regulations of the International Olympic Committee;

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

The remaining objects deal with finance. On the evidence, the appellant exercises either exclusive or ultimate control, in and for Canada, of the activities contemplated by objects (a), (b), (d) and (e). I am sure that it is by no means the only entity actively pursuing object (c).

Jurisprudence as to the definition of what is, or is not, a public authority has generally, if not invariably, arisen in the context of legislation that imposed special limitations on rights of action against public authorities. Halsbury sums it up as follows:⁴

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

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

The relevant definition of "public" in *The Oxford English Dictionary* is:

Of or pertaining to the people as a whole; that belongs to, affects, or concerns the community or nation;

and *The New Webster Encyclopedic Dictionary* definition includes:

Not private; pertaining to the whole people; relating to, regarding, or affecting a state, nation, or community . . . belonging to people in general . . . regarding not private interest, but the good of the community . . .

As to "authority", the definitions respectively, include:

⁴ *Halsbury's Laws of England*, 4th ed., Volume 1, pp. 9-10.

qu'ils sont tenus au Canada, et à ces fins, respecter et faire respecter l'ensemble des règlements et règles du Comité international olympique;

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

Les autres objets portent sur des questions financières. D'après la preuve, l'appelante exerce, au Canada et pour le Canada, soit l'autorité exclusive, soit l'autorité finale sur les domaines d'activité qu'énumèrent les objets a), b), d) et e). Je suis certain que l'appelante n'est en aucune façon le seul organisme à poursuivre activement la réalisation de l'objet visé au paragraphe c).

C'est généralement, sinon toujours, dans le contexte de lois qui imposent des restrictions au droit de poursuivre une autorité publique qu'est née la jurisprudence qui traite de la définition de ce qu'est ou n'est pas une autorité publique. Halsbury résume ce concept comme suit⁴:

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

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

La définition pertinente de «public» (public) dans *The Oxford English Dictionary* se lit comme suit:

[TRADUCTION] Qui a rapport à la population dans son ensemble; qui appartient à la communauté ou à la nation, qui l'intéresse ou la concerne;

et celle de *The New Webster Encyclopedic Dictionary* apporte les précisions qui suivent:

[TRADUCTION] Qui n'est pas privé; qui a rapport à l'ensemble de la population; qui intéresse l'État, la nation ou la communauté, qui les concerne ou les touche . . . qui appartient à la population en général . . . qui ne concerne pas les intérêts privés, mais le bien de la communauté . . .

En ce qui concerne le mot «authority» (autorité), les définitions comprennent respectivement les énoncés qui suivent:

⁴ *Halsbury's Laws of England*, 4^e éd., Volume 1, pp. 9 et 10.

Those in authority; the body or persons exercising power or command.

and:

... a person or persons exercising power or command

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

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

[TRANSDUCTION] Ceux qui détiennent l'autorité; l'organisme ou les personnes qui exercent le pouvoir ou qui dirigent.

et:

[TRANSDUCTION] . . . une ou plusieurs personnes qui exercent le pouvoir ou qui dirigent

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

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