

T-3203-76

T-3203-76

The Queen (Plaintiff)

v.

Saskatchewan Wheat Pool (Defendant)

Trial Division, Smith D.J.—Winnipeg, December 6 and 30, 1977.

Jurisdiction — Action under Canada Grain Act for damages for delivery of infested wheat — Motion brought to ascertain Court's jurisdiction — Canada Grain Act, S.C. 1970-71-72, c. 7, ss. 2(11),(20), 61(1), 86, 89(1),(2), 93(1), 100(d) — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 17(4)(a).

In an action to determine whether the delivery by the operator of a terminal elevator, into a vessel, of infested wheat, upon surrender of an elevator receipt issued by that operator and requiring a certain grade of wheat, constitutes fulfilment of the operator's obligation under the *Canada Grain Act* to deliver wheat of that grade, the plaintiff brings this motion to ascertain whether or not this Court has jurisdiction to hear and determine the issue.

Held, this Court has jurisdiction to hear and determine the question at issue: the statutory liability of the elevator operator under the *Canada Grain Act*. This case falls squarely within the Privy Council's decision in *Consolidated Distilleries*, as modified in the *Quebec North Shore* and *McNamara* cases. The Supreme Court did not mean in those cases that circumstances and statutory provisions such as exist here would leave this case outside the jurisdiction of this Court. Section 17(4)(a) of the *Federal Court Act* as it was validly interpreted in those cases, is effective to confer jurisdiction on this Court. A contrary view would come close to holding that this subsection has no valid effect, a position not taken by the Supreme Court.

Consolidated Distilleries Ltd. v. The King [1932] S.C.R. 419; [1933] A.C. 508, applied. *Quebec North Shore Paper Co. v. Canadian Pacific Ltd.* [1977] 2 S.C.R. 1054, applied. *McNamara Construction (Western) Ltd. v. The Queen* [1977] 2 S.C.R. 654, applied. *London Passenger Transport Board v. Upton* [1949] 1 All E.R. 6, considered.

APPLICATION.

COUNSEL:

Henry B. Monk, Q.C., Edythe I. MacDonald, Q.C., and Deedar Singh Sagoo for plaintiff.

No one appearing for defendant.

SOLICITORS:

Deputy Attorney General of Canada for plaintiff.

La Reine (Demanderesse)

c.

Saskatchewan Wheat Pool (Défenderesse)

Division de première instance, le juge suppléant Smith—Winnipeg, les 6 et 30 décembre 1977.

Compétence — Action intentée en vertu de la Loi sur les grains du Canada, en réclamation de dommages-intérêts pour livraison de blé infesté de larves — Requête pour vérifier la compétence de la Cour — Loi sur les grains du Canada, S.C. 1970-71-72, c. 7, art. 2(11),(20), 61(1), 86, 89(1),(2), 93(1), 100(d) — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), c. 10, art. 17(4)a).

Dans une action visant à faire déterminer si la livraison dans un navire, par un exploitant d'élevateur terminus, de blé infesté de larves, sur remise d'un récépissé d'élevateur délivré par ledit exploitant et requérant du blé de classe déterminée, satisfait à l'obligation de l'exploitant, en vertu de la *Loi sur les grains du Canada*, de livrer du blé de la classe précitée, la demanderesse a introduit cette requête pour vérifier si la Cour est compétente pour se prononcer sur cette question.

Arrêt: cette cour est compétente pour se prononcer sur la question litigieuse, à savoir la responsabilité statutaire de l'exploitant d'élevateur en vertu de la *Loi sur les grains du Canada*. La présente espèce relève exactement de la jurisprudence établie par le Conseil privé dans *Consolidated Distilleries*, modifiée dans les arrêts *Quebec North Shore* et *McNamara*. La Cour suprême n'a pas voulu dire qu'à cause des circonstances et des dispositions statutaires en vigueur, la présente espèce ne relèverait pas de la compétence de la Cour. L'article 17(4)a) de la *Loi sur la Cour fédérale* tel qu'il a été interprété dans les arrêts précités, confère effectivement compétence à cette cour. Tout autre point de vue consisterait à soutenir que ledit alinéa n'a aucun effet valable, et la Cour suprême n'a pas endossé cette thèse.

Arrêts appliqués: *Consolidated Distilleries Ltd. c. Le Roi* [1932] R.C.S. 419; [1933] A.C. 508; *Quebec North Shore Paper Co. c. Canadien Pacifique Ltée* [1977] 2 R.C.S. 1054; *McNamara Construction (Western) Ltd. c. La Reine* [1977] 2 R.C.S. 654. Arrêt examiné: *London Passenger Transport Board c. Upton* [1949] 1 All E.R. 6.

h

DEMANDE.

AVOCATS:

Henry B. Monk, c.r., Edythe I. MacDonald, c.r., et Deedar Singh Sagoo pour la demanderesse.

Personne n'a comparu pour la défenderesse.

PROCUREURS:

Le sous-procureur général du Canada pour la demanderesse.

Balfour, Moss, Milliken, Laschuk, Kyle, Vancise & Cameron, Regina, for defendant.

Balfour, Moss, Milliken, Laschuk, Kyle, Vancise & Cameron, Regina, pour la défenderesse.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

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

SMITH D.J.: The claim in this action is made under the *Canada Grain Act*, S.C. 1970-71-72, c. 7, for damages for delivery of wheat infested with rusty grain beetle larvae. The question to be determined in the action is whether the delivery, by the operator of a terminal elevator, into a vessel of wheat (593,978.4 bushels) infested with such larvae, upon surrender of an elevator receipt issued by that operator requiring wheat of the Grade No. 3 Canada Utility, constitutes fulfilment of the obligation of the operator under the *Canada Grain Act* to deliver to the holder of the elevator receipt, upon surrender of that receipt, wheat of the grade mentioned therein.

LE JUGE SUPPLÉANT SMITH: Dans cette action intentée en vertu de la *Loi sur les grains du Canada*, S.C. 1970-71-72, c. 7, il s'agit d'une réclamation de dommages-intérêts pour livraison de blé rouillé et infesté de larves d'insectes. Il faut déterminer si la livraison dans un navire, par un exploitant d'élevateur terminus, de 593,978.4 boisseaux de blé infesté de larves, sur remise d'un récépissé d'élevateur délivré par ledit exploitant et requérant du blé de classe n° 3 Canada Utility, peut être considérée comme satisfaisant à l'obligation de l'exploitant, en vertu de la *Loi sur les grains du Canada*, de livrer au porteur du récépissé d'élevateur, sur remise dudit récépissé, du blé de la classe précitée.

Questions having been raised in this Court as to its jurisdiction over issues arising in somewhat similar circumstances, the plaintiff has brought this motion (at the instance of the Court) to ascertain whether this Court has jurisdiction to hear and determine the question stated in the foregoing paragraph.

Comme la compétence de la Cour a été contestée dans des litiges à peu près semblables, la demanderesse a introduit cette requête à la demande de la Cour pour vérifier si celle-ci est compétente pour se prononcer sur la question précitée.

The jurisdiction of the Federal Court of Canada, like that of its predecessor, the Exchequer Court of Canada, is derived from statute. The Court has no inherent jurisdiction. It was created under the power given by section 101 of the *British North America Act, 1867*, by the *Federal Court Act*, chapter 1 of the Statutes of Canada 1970-71-72, which is chapter 10 in the 2nd Supplement to the Revised Statutes of Canada 1970. The Court may be given jurisdiction by other Acts of Parliament but in general its jurisdiction is found in sections 17 to 30 of the *Federal Court Act*, and the provision with which we are here concerned is subsection (4)(a) of section 17, which enacts:

La compétence de la Cour fédérale du Canada, comme celle de la Cour de l'Échiquier du Canada qui l'a précédée, provient de dispositions statutaires. La Cour n'a pas de compétence propre. Elle a été créée par la *Loi sur la Cour fédérale*, en vertu du pouvoir conféré par l'article 101 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*, chapitre 1 des Statuts du Canada 1970-71-72, ou chapitre 10 du 2^e Supplément des Statuts révisés du Canada 1970. La compétence peut être conférée à la Cour par d'autres lois du Parlement, mais, d'une façon générale, cette compétence découle des articles 17 à 30 de la *Loi sur la Cour fédérale*, et nous avons surtout à tenir compte ici du paragraphe (4)a) de l'article 17, dont voici le libellé:

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; ...

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; ...

The present motion is brought under Rule 474 of the *Federal Court Rules*, which authorizes the Court, upon application, if it deems it expedient so to do, to determine any question of law that may be relevant to the decision of a matter. The motion is not objected to by the defendant. In fact counsel for the defendant, by letter to counsel for the plaintiff, indicated that he agreed with the plaintiff's position that the Court had jurisdiction in the case and that he would not be appearing at the hearing of this motion. He did not appear. There is thus no dispute between the parties on the question of jurisdiction.

The true position appears to be that the Court itself wishes to have its jurisdiction determined. The plaintiff also desires a decision on this matter, mainly because of the wide-spread repercussions a negative decision as to jurisdiction would have on litigation carried on by the Canadian Wheat Board. A decision on this purely legal point should shorten the trial in this case and afford guidance to the Board concerning what steps it should take in other cases now under consideration as well as others that may arise in the future. For these reasons I have deemed it expedient to hear the application, even though it is doubtful that the total proceedings in this action will be shortened.

The facts, in so far as related to this motion may be stated briefly. The Canadian Wheat Board, which is for all purposes an agent of the plaintiff, was the holder of terminal elevator receipts issued by the defendant and other operators of terminal elevators at Thunder Bay. On September 19, 1975 it gave written loading instructions to its agent, the Lake Shippers' Clearance Association, to cause to be loaded on the vessel *Frankcliffe Hall* at Thunder Bay for shipment to the Board at Montreal or some other port on the St. Lawrence River, for export, 935,000 bushels of wheat, of which 594,000 bushels, of grade No. 3 Canada Utility Wheat, is the subject of this action. The Board authorized its said agent to surrender to the defendant and other terminal elevators at Thunder Bay, duly endorsed terminal elevator receipts for the grades and quantities of wheat specified therein, including the above amount of No. 3 Canada Utility Wheat.

La présente requête a été introduite en vertu de la Règle 474 de la Cour fédérale, d'après laquelle la Cour pourra, sur demande, si elle juge opportun de le faire, statuer sur un point de droit qui peut être pertinent pour la décision d'une question. La défenderesse n'a pas fait opposition à la requête. En fait, son avocat, dans une lettre écrite à celui de la demanderesse, a indiqué qu'il était d'accord avec l'allégation de celle-ci voulant que la Cour soit compétente en l'espèce et a ajouté qu'il ne pourrait pas comparaître à l'audience. Il n'a en effet pas comparu. Il n'y a donc aucun litige entre les parties quant à la question de compétence.

Cependant, la Cour elle-même désire voir sa compétence déterminée. La demanderesse désire aussi obtenir une décision sur ce point, surtout à cause des conséquences étendues qu'un jugement concluant à l'incompétence aurait sur le procès intenté par la Commission canadienne du blé. Une décision en cette matière purement juridique devrait accélérer le présent procès et fournir des directives à la Commission sur la marche à suivre dans les causes pendantes et celles à venir. Pour ces motifs, je juge convenable d'entendre la demande, quoique je doute que l'ensemble de la procédure dans la présente action en soit raccourcie.

Les faits peuvent être brièvement résumés. La Commission canadienne du blé, qui, pour toutes fins utiles, est mandataire de la demanderesse, était porteuse d'un récépissé d'élevateur terminus délivré par la défenderesse et par d'autres exploitants desdits éleveurs à Thunder Bay. Le 19 septembre 1975, elle a donné des instructions écrites à son agent la Lake Shippers' Clearance Association, pour le chargement à bord du navire *Frankcliffe Hall* à Thunder Bay, de 935,000 boisseaux de blé à expédier à la Commission à Montréal ou à quelque autre port le long du Saint-Laurent, aux fins d'exportation. De ces 935,000 boisseaux, 594,000, de classe n° 3 Canada Utility, font l'objet de la présente action. La Commission a autorisé son agent susmentionné à remettre à la défenderesse et à d'autres éleveurs terminus à Thunder Bay, des récépissés d'éleveurs dûment endossés pour les classes et quantités de blé y spécifiées, y compris la quantité indiquée de la classe n° 3 Canada Utility.

These instructions were carried out. The defendant and two other terminal elevator operators loaded a total of 593,978.4 bushels of purported No. 3 Canada Utility Wheat into 4 holds of the vessel. The wheat delivered from the defendant's terminal elevator No. 8 into holds 5 and 6, was found, on inspection of samples taken during loading, to be infested by rusty grain beetle larvae. It was infested wheat as defined in the *Canada Grain Act* (section 2(20)).

The Canadian Grain Commission ordered the Board to have the wheat in holds Nos. 5 and 6 unloaded and fumigated and to have those holds cleaned and fumigated. The costs of carrying out this order, including the costs of nearly seven days delay to the vessel while the work was being done, amounting to \$98,261.55, were paid by the Board. This action is brought to recover this sum as damages, the only basis of the claim being under the *Canada Grain Act*. No claim is made as to negligence.

Questions related to the extent of the power of Parliament to confer jurisdiction upon a Court created by it under section 101 of the *B.N.A. Act* have come before the courts in several cases, particularly in recent years. Before discussing some of these cases it will be useful to quote said section 101.

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 first case I turn to is *Consolidated Distilleries Limited v. The King* [1932] S.C.R. 419; [1933] A.C. 508. In that case the statutory provision in question was what was at that time section 30(d) of the *Exchequer Court Act*, which was similar in effect to the present section 17(4)(a) of the *Federal Court Act*. It reads as follows [R.S.C. 1970, c. E-11, s. 29(d)]:

29. The Court has and possesses concurrent original jurisdiction in Canada

Lesdites instructions ont été exécutées. La défenderesse et deux autres exploitants d'éleveurs terminus ont chargé, dans quatre compartiments du navires, un total de 593,978.4 boisseaux de blé soi-disant de classe n° 3 Canada Utility. D'après un contrôle d'échantillons prélevés pendant le chargement, on a trouvé que le blé livré par l'élevateur terminus n° 8 de la défenderesse aux compartiments 5 et 6, était rouillé et infesté de larves d'insectes. Il s'agit de blé infesté au sens de la *Loi sur les grains du Canada* (article 2(20)).

La Commission canadienne des grains a ordonné à la Commission canadienne du blé de faire décharger le blé des compartiments n°s 5 et 6 et de le faire traiter par fumigation et de procéder au nettoyage et à la fumigation desdits compartiments. La Commission canadienne du blé a payé les frais d'exécution de cet ordre, y compris ceux occasionnés par presque sept jours de retard du navire à cause de ces opérations, le tout se montant à \$98,261.55. La présente action a été intentée aux fins de recouvrer cette somme à titre de dommages-intérêts, la *Loi sur les grains du Canada* fournissant le seul fondement de la réclamation. Aucune réclamation n'a été faite relativement à la négligence.

Des questions se sont posées devant cette cour dans plusieurs affaires, tout particulièrement durant les années récentes, en ce qui concerne l'étendue du pouvoir du Parlement de conférer compétence à la Cour qu'il a créée en vertu de l'article 101 de l'*Acte de l'A.N.B.* Avant d'examiner quelques-unes de ces affaires, il est utile de reproduire ci-après le libellé de l'article 101:

101. Le parlement du Canada pourra, nonobstant toute disposition contraire énoncée dans le présent acte, lorsque l'occasion le requerra, adopter des mesures à l'effet de créer, maintenir et organiser une cour générale d'appel pour le Canada, et établir des tribunaux additionnels pour la meilleure administration des lois du Canada.

J'examinerai tout d'abord l'arrêt *Consolidated Distilleries Limited c. Le Roi* [1932] R.C.S. 419; [1933] A.C. 508. Les dispositions législatives applicables dans cette affaire constituaient alors l'article 30d) de la *Loi sur la Cour de l'Échiquier*, [voir S.R.C. 1970, c. E-11, art. 29d)] semblable au fond au présent article 17(4)a) de la *Loi sur la Cour fédérale*:

29. La Cour a compétence concurrente au Canada, en première instance,

(d) in all other actions and suits of a civil nature at common law or equity in which the Crown is plaintiff or petitioner.

In the *Consolidated Distilleries* case the claim was to recover the amounts of bonds given by the appellants to the Crown in respect of liquors being exported. In the Supreme Court decision Anglin C.J.C. said at p. 421:

If authority to hear and determine such claims as these is not something which it is competent for the Dominion, under s. 101 of the *British North America Act*, to confer upon a court created by it for "the better administration of the law of Canada," I would find it very difficult to conceive what that clause in the B.N.A. Act was intended to convey.

That the Dominion Parliament intended to confer such jurisdiction on the Exchequer Court, in my opinion, is clear beyond argument, the case probably falling within clause (a); but, if not, it certainly is clearly within clause (d) of s. 30 of the *Exchequer Court Act*.

And Duff J. said, at p. 422:

I find no difficulty in holding that the Parliament of Canada is capable, in virtue of the powers vested in it by section 101 of the *British North America Act*, of endowing the Exchequer Court with authority to entertain such actions as these. I do not doubt that "the better administration of the laws of Canada," embraces, upon a fair construction of the words, such a matter as the enforcement of an obligation contracted pursuant to the provisions of a statute of that Parliament or of a regulation having the force of statute. I do not think the point is susceptible of elaborate argument, and I leave it there.

As to the jurisdiction of the Exchequer Court, in so far as that depends upon the construction of the *Exchequer Court Act*, something might be said for the view that these cases are not within the class of cases contemplated by subsection A of section 30; but that is immaterial because they are plainly within subsection D.

The judgment of the Privy Council, to which the decision of the Supreme Court was appealed, was delivered by Lord Russell of Killowen. At p. 520, after referring to the power of Parliament to establish courts given by section 101 of the *B.N.A. Act*, he said:

The Exchequer Court of Canada was constituted in the year 1875 in exercise of this power. It was conceded by the appellants (and rightly, as their Lordships think) in the argument before the Board, that the Parliament of Canada could, in exercising the power conferred by s. 101, properly confer upon the Exchequer Court jurisdiction to hear and determine actions to enforce the liability on bonds executed in favour of the Crown in pursuance of a revenue law enacted by the Parliament of Canada. The point as to jurisdiction accordingly resolves itself into the question whether the language of the

d) dans toutes autres actions et poursuites d'ordre civil, en *common law* ou en *equity*, dans lesquelles la Couronne est demanderesse ou requérante.

^a Dans *Consolidated Distilleries*, on réclame le montant des obligations données par les appelantes à la Couronne relativement à l'exportation de spiritueux. Le juge en chef Anglin s'est ainsi prononcé à la page 421, dans la décision rendue par la ^b Cour suprême:

[TRADUCTION] Si l'art. 101 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* n'habilite pas le Dominion à conférer à une cour qu'il a établie pour assurer «la meilleure exécution des lois du Canada» la compétence d'entendre et de juger de telles ^c demandes, je ne vois pas quel pourrait être l'objet dudit article.

A mon avis, il ne fait aucun doute que le Parlement du Dominion entendait conférer une telle compétence à la Cour de l'Échiquier, probablement en vertu de l'al. a) de l'art. 30 de la *Loi sur la Cour de l'Échiquier*, sinon, certainement clairement ^d en vertu de l'al. d) du même article.

Le juge Duff s'est ainsi prononcé à la page 422:

[TRADUCTION] Il me semble évident que le Parlement du Canada, en vertu des pouvoirs que lui confère l'article 101 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, peut accorder à la ^e Cour de l'Échiquier la compétence pour juger des actions comme celles-ci. Je ne doute pas qu'interprétée correctement, l'expression «la meilleure exécution des lois du Canada» comprend notamment l'exécution d'une obligation contractée conformément aux dispositions d'une loi de ce Parlement ou d'un règlement ayant force de loi. Je ne crois pas la question ^f susceptible de longue discussion, aussi m'en tiendrai-je à ce que j'ai dit.

En ce qui concerne la compétence de la Cour de l'Échiquier, dans la mesure où elle dépend de l'interprétation de la *Loi sur la Cour de l'Échiquier*, on peut avancer que ces affaires ^g ne relèvent pas des cas prévus à l'alinéa A de l'article 30; cela n'a toutefois aucune importance car ils sont clairement couverts par l'alinéa D.

Sur appel interjeté contre cette décision, lord Russell of Killowen a rendu le jugement du Conseil privé. Après avoir évoqué le pouvoir du Parlement d'établir des tribunaux en vertu de l'article 101 de l'*Acte de l'A.N.B.*, il s'est ainsi prononcé à la page 520:

[TRADUCTION] Dans l'exercice de ce pouvoir, la Cour de l'Échiquier du Canada a été établie en 1875. Les appelants, dans leur plaidoyer devant le Conseil, ont reconnu (à juste titre, selon leurs Seigneuries) que le Parlement du Canada pouvait, dans l'exercice du pouvoir conféré par l'art. 101, donner à la Cour de l'Échiquier compétence pour entendre et juger des ⁱ actions visant à faire sanctionner la responsabilité du signataire d'un cautionnement fait en faveur de la Couronne en vertu d'une loi fiscale adoptée par le Parlement du Canada. La ^j question de compétence se résout ainsi en la question de savoir

Exchequer Court Act upon its true interpretation purports to confer the necessary jurisdiction.

And on pages 521 and 522 he said:

Their Lordships are anxious to avoid expressing any general views upon the extent of the jurisdiction conferred by s. 30, beyond what is necessary for the decision of this particular case. Each case as it arises must be determined in relation to its own facts and circumstances. In regard to the present case their Lordships appreciate that a difficulty may exist in regard to sub-s. (a). While these actions are no doubt "cases relating to the revenue," it might perhaps be said that no law of Canada is sought to be enforced in them. Their Lordships, however, have come to the conclusion that these actions do fall within sub-s. (d). It was suggested that if read literally, and without any limitation, that sub-section would entitle the Crown to sue in the Exchequer Court and subject defendants to the jurisdiction of that Court, in respect of any cause of action whatever, and that such a provision would be ultra vires the Parliament of Canada as one not covered by the power conferred by s. 101 of the British North America Act. Their Lordships, however, do not think that sub-s. (d), in the context in which it is found, can properly be read as free from all limitations. They think that in view of the provisions of the three preceding sub-sections the actions and suits in sub-s. (d) must be confined to actions and suits in relation to some subject-matter, legislation in regard to which is within the legislative competence of the Dominion. So read, the sub-section could not be said to be ultra vires, and the present actions appear to their Lordships to fall within its scope. The Exchequer Court accordingly had jurisdiction in the matter of these actions.

The effect of the Privy Council's judgment in that case was that if the jurisdiction granted by Parliament to a court established under section 101 was related to a subject matter over which Parliament had legislative competence, it was a valid grant of jurisdiction. This judgment was never overruled while appeals to the Privy Council continued to be possible. However, appeals to that body were abolished many years ago and in recent years decisions of the Supreme Court of Canada (the final court of appeal in Canada) have interpreted the effect of section 101 of the *B.N.A. Act* and the jurisdiction granted under it by sections 17(4)(a) and 23 of the *Federal Court Act* more narrowly.

The first of these recent cases is *Quebec North Shore Paper Co. v. Canadian Pacific Ltd.* [1977] 2 S.C.R. 1054.

In this case the question was whether section 23 of the *Federal Court Act* validly gave jurisdiction to hear an action between subject and subject for breach of contract, the contract being in relation to matters within works and undertakings extend-

si la Loi sur la Cour de l'Échiquier est censée conférer la compétence nécessaire.

Et il a ainsi continué aux pages 521 et 522:

[TRADUCTION] Leurs Seigneuries voudraient éviter d'exprimer des opinions générales sur l'étendue de la compétence conférée par l'art. 30, préférant s'en tenir à ce qui est nécessaire au règlement du litige. Il faut juger chaque cas en fonction des faits et des circonstances qui lui sont particuliers. En l'espèce leurs Seigneuries se rendent compte qu'il peut exister une difficulté en ce qui concerne l'al. a). Bien que ces actions soient assurément des «cas se rattachant au revenu» on pourrait peut-être dire qu'il ne s'agit pas d'appliquer une loi du Canada. Cependant leurs Seigneuries ont conclu que ces actions relèvent de l'al. d). On a avancé qu'interprété de façon littérale, sans aucune restriction, cet alinéa autoriserait la Couronne à poursuivre devant la Cour de l'Échiquier et à soumettre à la compétence de la Cour les défendeurs dans toute cause d'action, et qu'une telle disposition serait ultra vires du Parlement du Canada parce qu'elle ne relèverait pas des pouvoirs conférés par l'art. 101 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Toutefois, leurs Seigneuries estiment que, vu son contexte, on ne peut considérer l'al. d) comme exempt de toutes restrictions. Elles pensent qu'étant donné les dispositions des trois alinéas précédents, les actions et poursuites envisagées à l'al. d) se limitent à des actions portant sur des matières ressortissant au pouvoir législatif du Dominion. Interprété de cette façon, l'alinéa en question ne serait pas ultra vires, et il semble à leurs Seigneuries que les présentes actions entrent dans son domaine d'application. En conséquence, la Cour de l'Échiquier avait compétence en l'espèce.

En conséquence de ce jugement du Conseil privé, si la compétence conférée par le Parlement à un tribunal par lui établi en vertu de l'article 101 est relative à une matière pour laquelle le Parlement a compétence législative, la compétence judiciaire ainsi conférée est valable. Cette décision n'avait jamais été renversée, tant qu'on pouvait interjeter appel devant le Conseil privé. Mais ce recours est depuis longtemps aboli, et, dans ses décisions récentes, la Cour suprême du Canada (le tribunal d'appel le plus élevé au Canada) a interprété de façon plus stricte l'effet de l'article 101 de l'Acte de l'A.N.B., ainsi que la compétence conférée, en vertu dudit acte, par les articles 17(4)a) et 23 de la *Loi sur la Cour fédérale*.

Le premier de ces arrêts récemment rendus est *Quebec North Shore Paper Co. c. Canadien Pacifique Ltée* [1977] 2 R.C.S. 1054.

Il s'agissait, dans cette affaire, de déterminer si l'article 23 de la *Loi sur la Cour fédérale* a valablement donné compétence pour connaître d'une action entre sujets pour rupture d'un contrat ayant trait à des travaux et des entreprises débord-

ing beyond the limits of a province. The appeal to the Supreme Court was heard by the full Court of nine judges. The unanimous decision was given by Laskin C.J.C. At page 1063 the learned Chief Justice said, referring to the *Consolidated Distilleries* case:

Stress is laid, however, on what the Privy Council said in discussing the application of s. 30(d) of the *Exchequer Court Act*, the provision giving jurisdiction to the Exchequer Court in civil actions where the Crown is plaintiff or petitioner. I do not take its statement that "sub-s. (d) must be confined to actions . . . in relation to some subject matter legislation in regard to which is within the legislative competence of the Dominion" as doing anything more than expressing a limitation on the range of matters in respect of which the Crown in right of Canada may, as plaintiff, bring persons into the Exchequer Court as defendants. It would still be necessary for the Crown to found its action on some law that would be federal law under that limitation.

The final paragraph of the judgment, at pages 1065-66, is as follows:

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 one sought under such law. This requirement has not been met in the present case and I would, accordingly, allow the appeal, set aside the judgments below and declare that the Federal Court is without jurisdiction to entertain the claims of respondents. The appellants are entitled to their costs throughout.

The next case is *McNamara Construction (Western) Ltd. v. The Queen* [1977] 2 S.C.R. 654.

This action arose out of a contract between the Crown in right of Canada and a construction company for the construction of a Young Offenders Institution in Alberta. The Crown sued for damages for breach of contract, both the construction company and the architects and engineers. A preliminary question was whether there was jurisdiction in the Federal Court to hear the cases under section 17(4)(a) of the *Federal Court Act*.

The appeal to the Supreme Court was heard by the same full court as was the *Quebec North Shore*

dant les limites d'une province. La Cour suprême au complet (neuf juges) a entendu l'appel et le juge en chef Laskin en a rendu la décision unanime. Faisant allusion à l'arrêt *Consolidated Distilleries*, le savant juge en chef s'est ainsi exprimé à la page 1063:

Toutefois, on insiste sur ce qu'a dit le Conseil privé sur l'application de l'art. 30d) de la *Loi sur la Cour de l'Échiquier*, qui donne compétence à la Cour de l'Échiquier en matière d'actions d'ordre civil dans lesquelles la Couronne est demanderesse ou requérante. Je ne considère pas que sa déclaration selon laquelle [TRADUCTION] «les actions . . . envisagées à l'al. d) se limitent à des actions portant sur des matières ressortissant au pouvoir législatif du Dominion» fasse plus qu'exprimer une restriction quant à l'étendue des domaines à l'égard desquels la Couronne du chef du Canada peut intenter une action comme demanderesse devant la Cour de l'Échiquier. La Couronne devrait de toute façon fonder son action sur une loi qui serait fédérale aux termes de cette restriction.

Et voici le dernier paragraphe du jugement, aux pages 1065-66:

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. Cette exigence n'étant pas remplie en l'espèce, j'accueille le pourvoi, j'infirmes les jugements des tribunaux d'instance inférieure et je déclare que la Cour fédérale n'a pas compétence pour connaître des réclamations des intimées. Les appelantes ont droit à leurs dépens devant tous les tribunaux.

La Cour a subséquentement rendu l'arrêt *McNamara Construction (Western) Ltd. c. La Reine* [1977] 2 R.C.S. 654.

Cette action porte sur un contrat conclu entre la Couronne du chef du Canada et une compagnie, pour la construction d'un établissement pour jeunes délinquants dans l'Alberta. La Couronne a intenté des poursuites contre la compagnie, les architectes et les ingénieurs pour dommages-intérêts résultant d'une rupture de contrat. La question préalable consistait à déterminer si la Cour fédérale était compétente en vertu de l'article 17(4)a) de la *Loi sur la Cour fédérale* pour connaître de cette affaire.

L'appel interjeté devant la Cour suprême a été entendu par la même cour siégeant au complet que

case, and again the judgment was unanimous and delivered by Laskin C.J.C.

On pages 658-59 there is the following statement:

It is not enough that the Parliament of Canada have legislative jurisdiction in respect of some matter which is the subject of litigation in the Federal Court. As this Court indicated in the *Quebec North Shore Paper Company* case, judicial jurisdiction contemplated by s. 101 is not co-extensive with federal legislative jurisdiction. It follows that the mere fact that Parliament has exclusive legislative authority in relation to "the public debt and property" under s. 91(1A) of the *British North America Act* and in relation to "the establishment, maintenance and management of penitentiaries" under s. 91(28), and that the subject matter of the construction contract may fall within either or both of these grants of power, is not enough to support a grant of jurisdiction to the Federal Court to entertain the claim for damages made in these cases.

At the bottom of page 659 and continuing on page 660 the learned Chief Justice said:

In the *Quebec North Shore Paper Company* case, this Court observed, referring to this provision, that the Crown in right of Canada in seeking to bring persons into the Exchequer Court as defendants must have founded its action on some existing federal law, whether statute or regulation or common law.

What must be decided in the present appeals, therefore, is not whether the Crown's action is in respect of matters that are within federal legislative jurisdiction but whether it is founded on existing federal law. I do not think that s. 17(4), read literally, is valid federal legislation under s. 101 of the *British North America Act* in purporting to give jurisdiction to the Federal Court to entertain any type of civil action simply because the Crown in right of Canada asserts a claim as plaintiff. The common law rule that the Crown may sue in any Court having jurisdiction in the particular matter, developed in unitary England, has no unlimited application to federal Canada where legislative and executive powers are distributed between the central and provincial levels of legislature and government and where, moreover, there is a constitutional limitation on the power of Parliament to establish Courts.

At page 662 he said:

What remains for consideration here on the question of jurisdiction is whether there is applicable federal law involved in the cases in appeal to support the competence of the Federal Court to entertain the Crown's action, both with respect to the claim for damages and the claim on the surety bond.

Laskin C.J.C. then stated that the fact that the Crown is a party to a contract on which it is suing as a plaintiff, is not enough to satisfy the require-

celle ayant jugé l'affaire *Quebec North Shore*, et, encore une fois, la Cour a rendu un jugement unanime par la voix du juge en chef Laskin.

a Voici un extrait des pages 658 et 659:

b Il ne suffit pas que le Parlement du Canada puisse légiférer sur un domaine dont relève la question soumise à la Cour fédérale. Comme l'a indiqué cette Cour dans l'arrêt *Quebec North Shore Paper Company*, la compétence judiciaire en vertu de l'art. 101 ne recouvre pas le même domaine que la compétence législative fédérale. Il s'ensuit qu'il ne suffit pas que la compétence exclusive du Parlement s'exerce dans les domaines de «la dette et la propriété publiques» en vertu de l'art. 91(1A) de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* et à l'égard de «l'établissement, du maintien, et de l'administration des pénitenciers» en vertu de l'art. 91(28) et que l'objet du contrat de construction c en l'espèce puisse relever de l'un ou l'autre de ces domaines législatifs, ou des deux, pour fonder la compétence de la Cour fédérale à l'égard de la présente action en dommages-intérêts.

d Le savant juge en chef a ainsi continué aux pages 659 et 660:

e Dans l'arrêt *Quebec North Shore Paper Company*, cette Cour a souligné au sujet de cette disposition que pour traduire des personnes devant la Cour de l'Échiquier, la Couronne du chef du Canada doit au préalable établir que son action relève de la législation fédérale applicable, que ce soit une loi, un règlement ou la *common law*.

f Il ne s'agit donc pas de décider en l'espèce si la demande de redressement de la Couronne relève d'un domaine de compétence législative fédérale, mais de déterminer si elle est fondée sur la législation fédérale applicable. Je ne pense pas que, pris littéralement, le par. 17(4), qui vise à habiliter la Cour fédérale à connaître de tout genre d'action d'ordre civil du seul fait que la Couronne du chef du Canada fait une réclamation à titre de demanderesse, constitue une législation fédérale valide en vertu de l'art. 101 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*. La règle de *common law* selon laquelle la Couronne peut poursuivre devant tout tribunal ayant compétence dans le domaine pertinent, élaborée dans le régime unitaire anglais, ne peut s'appliquer intégralement au Canada, un état fédéral, où les pouvoirs législatifs et exécutifs sont répartis entre les législatures et gouvernements centraux et provinciaux et où, en outre, le pouvoir du Parlement d'établir des tribunaux est limité par la Constitution. h

Et à la page 662:

i Il reste donc à déterminer, quant à la question de la compétence, s'il existe une législation fédérale applicable aux présents pourvois qui donne à la Cour fédérale compétence pour connaître de l'action de la Couronne concernant la demande de dommages-intérêts et la réclamation fondée sur le cautionnement.

j Le juge en chef a ensuite déclaré que le fait que la Couronne soit partie à un contrat relativement auquel elle engage des poursuites à titre de deman-

ment of applicable federal law, and proceeded to say [at page 662]:

The situation is different if Crown liability is involved because in that respect there were existing common law rules respecting Crown liability in contract and immunity in tort, rules which have been considerably modified by legislation. Where it is not the Crown's liability that is involved but that of the other party to a bilateral contract, a different situation prevails as to the right of the Crown to compel that person to answer process issued out of the Federal Court.

In the *McNamara* case there was also an alternative claim by the Crown against an insurance company on a surety bond issued by that company to the Crown in respect of the construction company's obligation under the construction contract. In respect of this claim the judgment of the Supreme Court states, at page 663:

I take the same view of the Crown's claim on the bond as I do of its claim against *McNamara* for damages. It was urged that a difference existed because (1) s. 16(1) of the *Public Works Act*, now R.S.C. 1970, c. P-38 obliges the responsible Minister to obtain sufficient security for the due performance of a contract for a public work and (2) *Consolidated Distilleries v. The King*, *supra*, stands as an authority in support of the Crown's right to invoke the jurisdiction of the Federal Court where it sues on a bond. Neither of these contentions improves the Crown's position. Section 16(1) of the *Public Works Act* stipulates an executive or administrative requirement that a bond be taken but prescribes nothing as to the law governing the enforcement of the bond. The *Consolidated Distilleries* case involved an action on a bond given pursuant to the federal *Inland Revenue Act* and, as the Privy Council noted "the subject matter of the actions directly arose from legislation of Parliament in respect of excise": see [1933] A.C. 508 at p. 521.

The Court held that there was no existing federal law that could form a basis for the Crown's suit in the Federal Court. The appeal was allowed.

Two other cases came before the Trial Division of this Court in the spring of 1977 and were decided by Cattanach J. in May of that year. These cases are:

The Queen v. Rhine [1978] 1 F.C. 356 and *The Queen v. Prytula* [1978] 1 F.C. 198.

In both of these cases Cattanach J. came to the conclusion that there was no federal law on which jurisdiction in the Federal Court could be based. Both actions were dismissed. Counsel for the

deresse ne suffit pas à satisfaire les exigences de la législation fédérale applicable, puis il s'est ainsi prononcé [à la page 662]:

La situation est différente si la responsabilité de la Couronne est en cause car il existe des règles de *common law* en matière de responsabilité contractuelle et de non-responsabilité délictuelle de la Couronne, règles cependant considérablement modifiées par la législation. Lorsqu'il ne s'agit pas de la responsabilité de la Couronne mais de celle de l'autre partie à un contrat bilatéral, la situation n'est plus la même quant au droit de la Couronne d'obliger cette personne à agir en défense dans une action intentée en Cour fédérale.

Dans l'arrêt *McNamara*, il y avait aussi une réclamation subsidiaire faite par la Couronne contre une compagnie d'assurance à propos d'un cautionnement que cette dernière lui avait remis en garantie des obligations de la compagnie en vertu du contrat de construction. En ce qui concerne cette réclamation subsidiaire, la Cour suprême a déclaré ce qui suit à la page 663:

Le raisonnement s'applique à la réclamation de la Couronne fondée sur le cautionnement tout comme à sa demande de dommages-intérêts contre *McNamara*. On a plaidé qu'il existait une différence parce que (1) le par. 16(1) de la *Loi sur les travaux publics*, maintenant S.R.C. 1970, c. P-38, oblige le ministre responsable à obtenir une garantie suffisante de l'exécution régulière d'un contrat visant les travaux publics et que (2) l'arrêt *Consolidated Distilleries c. Le Roi*, précité, fait jurisprudence sur le droit de la Couronne d'invoquer la compétence de la Cour fédérale lorsqu'elle intente une action fondée sur un cautionnement. Aucun de ces arguments n'améliore la situation de la Couronne. Le paragraphe 16(1) de la *Loi sur les travaux publics* formule une exigence administrative, la nécessité d'une garantie, mais reste muet sur le droit régissant l'exécution de la garantie. L'arrêt *Consolidated Distilleries* porte sur une action fondée sur un cautionnement fourni en conformité d'une loi fédérale, la *Loi du Revenu de l'intérieur*, et, comme l'a souligné le Conseil privé [TRADUCTION] «l'objet des actions découlait directement d'une loi du Parlement portant sur l'accise» (voir [1933] A.C. 508 à la p. 521).

La Cour a conclu qu'il n'existait aucune loi fédérale susceptible d'étayer l'action de la Couronne.

D'autres cas ont été soumis à la Division de première instance de la Cour au printemps de 1977 et ont été jugés par le juge Cattanach en mai de la même année. Il s'agit des affaires:

La Reine c. Rhine [1978] 1 C.F. 356 et *La Reine c. Prytula* [1978] 1 C.F. 198.

Dans les deux cas, le juge Cattanach a conclu qu'aucune loi fédérale ne fondait la compétence de la Cour fédérale. Les deux actions ont été rejetées. L'avocat de la Couronne dans la présente affaire a

Crown in the present case stated that both cases were under appeal. In Cattanach J.'s view, in both cases the elements to be considered were the same as those in the *McNamara* case. With respect to the effect of the *McNamara* case, he said, at page 203 of the *Prytula* case:

My appreciation of the decision in the *McNamara* case is that for the Federal Court to have jurisdiction there must be an existing and applicable federal law which can be invoked to support the proceedings and that the proceedings must be "founded" upon that law. It is not enough that the Crown is a party to a contract on which it sues as plaintiff.

The solicitor for the plaintiff in his letter dated April 13, 1977 submits that the plaintiff's action is founded upon the *Canada Student Loans Act* and Regulation 21(1) thereunder. While I accept without question that this is federal legislation, I do not accept the contention that the action is "founded" upon this legislation in the sense that the word "founded" is used by the Chief Justice in the *McNamara* case.

He continued [at pages 203-204]:

It is true that the Minister is subrogated to the rights of the bank on an unrepaid loan for which loss the Minister holds the bank harmless but that does not bestow upon the Minister any rights different from those of the bank in whose stead he stands.

It is clear from the statement of claim that what the plaintiff is suing upon is a breach of the agreement between the bank and the student to which agreement the plaintiff is subrogated.

It is not enough that the liability arises in consequence of the statute and regulations thereunder.

While the statute authorizes a bank to make a loan to a student and prescribes the conditions of that loan and that the bank is guaranteed against any loss by the Minister who, if he makes good any loss by the bank, is then subrogated to the rights of the bank, the statute does not, in itself, impose a liability and there is no liability except that of the borrower which flows not from the statute but from the borrower's contractual promise to repay the loan. The liability is based on the agreement and the action is founded upon a breach of the agreement, not upon a liability imposed by the statute as is the case under the *Income Tax Act*, customs and excise legislation and like federal legislation.

It is arguable that in these decisions Cattanach J. has gone further in interpreting the effect of section 101 of the *B.N.A. Act* and section 17(4)(a) of the *Federal Court Act* than the Supreme Court of Canada did in the *Quebec North Shore Paper* case and the *McNamara* case, and in so doing has accorded to the Federal Court a more restricted jurisdiction than was expressed by Laskin C.J.C. in those cases. In my discussion of the law as applied to the case before me I shall be guided by

déclaré qu'il avait été fait appel des deux décisions. De l'avis du juge Cattanach, les éléments à examiner dans les deux cas étaient les mêmes que ceux examinés dans *McNamara*. En ce qui concerne la jurisprudence établie par la décision *McNamara*, il s'est ainsi prononcé à la page 203 de *Prytula*:

J'interprète l'arrêt *McNamara* comme disant que, pour que la Cour fédérale soit compétente, il faut qu'il existe une loi fédérale applicable que l'on puisse invoquer à l'appui de la procédure engagée et que cette dernière le soit sur le «fondement» de cette loi. Il ne suffit pas que la Couronne soit partie à un contrat en vertu duquel elle poursuit à titre de demanderesse.

L'avocat de la demanderesse dans sa lettre du 13 avril 1977, fait valoir que l'action de celle-ci se fonde sur la *Loi canadienne sur les prêts aux étudiants* et le paragraphe 21(1) de son règlement d'application. Je ne mets nullement en doute le fait que cette loi-là est une loi fédérale; ce que je n'accepte pas, c'est la prétention voulant que l'action soit engagée sur le «fondement» de cette loi au sens où le juge en chef emploie ce terme dans l'affaire *McNamara*.

Il a ainsi continué [aux pages 203 et 204]:

Il est vrai que le Ministre est subrogé dans les droits de la banque en cas de prêt non remboursé dont il doit indemniser celle-ci mais cette subrogation ne donne pas au Ministre des droits différents de ceux dont jouissait la banque.

La déclaration montre clairement que la demanderesse fonde son action sur l'inexécution de l'accord contracté par la banque et l'étudiante, accord pour l'exécution duquel la demanderesse est subrogée.

Il ne suffit pas que la responsabilité découle d'une loi et de ses règlements d'application.

Certes, la Loi autorise la banque à prêter aux étudiants, prévoit les modalités du prêt, dont le remboursement est garanti par le Ministre qui, s'il dédommage la banque d'une perte quelconque, est alors subrogé dans les droits de celle-ci; mais la Loi, en elle-même, n'impose aucune responsabilité et il n'en existe aucune si l'on excepte celle de l'emprunteur, laquelle découle non de la Loi, mais de son obligation contractuelle de rembourser le prêt. La responsabilité est fondée sur l'accord et l'action sur la violation dudit accord, non sur une disposition de la loi comme c'est le cas pour la *Loi de l'impôt sur le revenu*, la législation en matière de douanes et d'accise et d'autres lois fédérales semblables.

On peut critiquer le juge Cattanach d'avoir cru nécessaire d'aller plus loin, dans l'interprétation des conséquences de l'article 101 de l'*Acte de l'A.N.B.* et de l'article 17(4)(a) de la *Loi sur la Cour fédérale*, que la Cour suprême du Canada n'était allée dans ses arrêts *Quebec North Shore Paper* et *McNamara* et d'avoir interprété la compétence de la Cour fédérale de façon encore plus restrictive que le juge en chef Laskin ne l'avait fait. Dans l'examen de la loi applicable à la pré-

the Supreme Court judgments in those two cases. In those judgments the Supreme Court held that the provisions of section 101 of the *B.N.A. Act* make it a prerequisite to the exercise of jurisdiction by the Federal Court that there be existing and applicable federal law, whether under statute or regulation or common law which can be invoked to support the competence of the Court in any proceedings before it.

The question to be answered is therefore whether there is such existing and applicable federal law. The source in which such law is to be sought is the *Canada Grain Act*, S.C. 1970-71-72, c. 7 and Regulations made in accordance therewith. The issue in this case is the liability of an elevator operator. Section 61(1) describes the duty of an operator in delivering grain from his elevator. It reads:

61. (1) Where the holder of an elevator receipt for grain issued by the operator of a licensed terminal elevator or a licensed transfer elevator who may lawfully deliver grain referred to in the receipt to another elevator or to a consignee at a destination other than an elevator

- (a) requests that the grain be shipped,
- (b) causes to be placed at the elevator to transport the grain a conveyance that is capable of receiving grain discharged out of the elevator and to which the grain may lawfully be delivered, and
- (c) surrenders the elevator receipt and pays the charges accrued under this Act in respect of the grain referred to in the receipt,

the operator of the elevator shall, subject to subsection (7) of section 70, forthwith discharge into the conveyance the identical grain or grain of the same kind, grade and quantity as the grain referred to in the surrendered receipt, as the receipt requires.

I note that on surrender of the elevator receipt and payment of charges the elevator operator is required to deliver into the conveyance (in this case a particular ship) grain of the same kind, grade and quantity as the grain referred to in the receipt.

I note also that the elevator receipt, which is on a form prescribed by Regulations made under the Act is defined by subsection (11) of section 2, the interpretation section, as meaning

2. ...

... a document in prescribed form issued in respect of grain delivered to an elevator ... and, subject to any conditions

sente affaire, je me laisserai guider par les arrêts rendus par la Cour suprême dans les deux cas précités. La Cour a conclu qu'en vertu de l'article 101 de l'*Acte de l'A.N.B.*, l'existence d'une loi fédérale applicable constitue une condition préalable à l'exercice de la compétence de la Cour fédérale, que l'on invoque une loi écrite, un règlement ou la *common law* à l'appui de la compétence de la Cour dans tout procès par elle jugé.

Il s'agit donc de savoir s'il existe une loi fédérale applicable. Il faut la trouver dans la *Loi sur les grains du Canada*, S.C. 1970-71-72, c. 7 et le Règlement y relatif. En l'espèce, le litige consiste à déterminer la responsabilité de l'exploitant de l'élevateur. L'article 61(1) de la Loi définit le devoir d'un exploitant lorsqu'il livre du grain déchargé de son élevateur. En voici le libellé:

61. (1) Lorsque le détenteur d'un récépissé d'élevateur pour du grain, délivré par l'exploitant d'un élevateur terminus autorisé ou d'un élevateur de transbordement autorisé, qui peut légalement livrer le grain mentionné dans le récépissé à un autre élevateur ou à un destinataire à une adresse autre qu'un élevateur

- a) demande que le grain soit expédié,
- b) fait placer le long de l'élevateur pour transporter le grain, un moyen de transport qui peut recevoir le grain déchargé de l'élevateur et auquel le grain peut légalement être livré, et
- c) rend le récépissé d'élevateur et paie les frais dus, en vertu de la présente loi pour le grain mentionné dans le récépissé,

l'exploitant de l'élevateur doit, sous réserve du paragraphe (7) de l'article 70, immédiatement décharger dans le moyen de transport le grain exigé dans le récépissé rendu ou la même quantité de grain du même genre et de la même classe.

Je remarque qu'après avoir rendu le récépissé d'élevateur et payé les frais dus, l'exploitant est requis de décharger dans le moyen de transport (en l'espèce, un navire déterminé) le grain de la quantité, du genre et de la classe mêmes exigés dans le récépissé.

Je remarque aussi que le récépissé d'élevateur, qui est fait d'après une formule prescrite par le Règlement édicté en vertu de la Loi, est défini au paragraphe (11) de l'article 2 (article d'interprétation) comme désignant

2. ...

... un document établi en la forme prescrite, pour du grain livré à un élevateur, constatant la réception du grain et, sous

contained therein or in this Act, entitling the holder of the document

(a) to the delivery of grain of the same kind, grade and quantity as the grain referred to in the document, or

One additional point about the elevator receipt ^a is noted. By section 93(1) the receipt and the rights arising under it, may be transferred from holder to holder by the endorsement and delivery thereof to the transferee. Thus it is a negotiable instrument. ^b

The wheat actually delivered onto the *Frankcliffe Hall* in this case, about which this action is brought was infested with rusty grain beetle larvae. ^c

By subsection (20) of section 2 "infested" means containing any injurious, noxious or troublesome insect or animal pest.

Next, I turn to section 86, which provides in part:

86. No operator of a licensed elevator shall

(c) except under the regulations or an order of the Commission, receive into or discharge from the elevator any grain, grain product or screenings that is infested or contaminated or that may reasonably be regarded as being infested or contaminated; or ^e

And section 100 provides, in part:

100. The Commission may make orders

(d) seizing infested or contaminated grain or requiring the operator of an elevator to treat or dispose of infested or contaminated grain in a manner approved by the Commission. ^f

Finally, the order requiring the Canadian Wheat Board to have the wheat in holds Nos. 5 and 6 unloaded and fumigated and to have those holds cleaned and fumigated, compliance with which order occasioned the costs of \$98,261.55 that are claimed in this action, was an order of the Canadian Grain Commission under authority vested in it by or under the Act. ^g

The result of the foregoing provisions of the *Canada Grain Act* is that practically everything concerning the rights of the holder of an elevator receipt, the obligations of the elevator operator, the prohibition on delivery from the elevator of

réserve de toutes conditions énoncées dans le document ou prévues par la présente loi, donnant au détenteur du document

a) le droit à la livraison du genre, de la classe et de la quantité de grain mentionnés dans le document, ou,

^a Je remarque un autre point au sujet du récépissé d'élevateur. En vertu de l'article 93(1), le récépissé d'élevateur et les droits en découlant peuvent être transférés de détenteur à détenteur par endossement et remise du document au bénéficiaire. ^b

En l'espèce, le blé effectivement livré à bord du *Frankcliffe Hall*, et à propos duquel la présente action a été intentée, était rouillé et infesté de larves d'insectes. ^c

Suivant la définition donnée au paragraphe (20) de l'article 2, «infesté» signifie contenant des insectes ou vermines nuisibles, nocifs ou gênants.

^d J'examine ensuite l'article 86 dont voici en partie le libellé:

86. L'exploitant d'un élévateur autorisé ne doit pas

c) sauf en vertu des règlements ou d'un arrêté de la Commission, recevoir dans l'élévateur ou en décharger du grain, des produits à base de grain ou des criblures qui sont infestés ou souillés ou qui peuvent raisonnablement être considérés comme infestés ou souillés; ^e

^f Et voici en partie le libellé de l'article 100:

100. La Commission peut prendre des arrêtés

d) ordonnant la saisie du grain infesté ou souillé ou exigeant que l'exploitant d'un élévateur traite le grain infesté ou souillé ou en dispose d'une façon approuvée par la Commission; ^g

Enfin l'ordonnance requérant la Commission canadienne du blé de faire décharger les compartiments nos 5 et 6, et de faire traiter par fumigation ^h le grain y contenu, outre de faire procéder au nettoyage et à la fumigation desdits compartiments, et dont l'exécution a coûté un total de \$98,261.55 réclamé dans la présente action, a été édictée par la Commission canadienne des grains ⁱ en vertu de l'autorité à elle conférée par la Loi ou en vertu de la Loi.

En conséquence des dispositions précitées de la *Loi sur les grains du Canada*, pratiquement tout ce qui concerne les droits du détenteur d'un récépissé d'élevateur, les obligations de l'exploitant de l'élévateur, l'interdiction de livrer du grain infesté

infested grain and what is to be done with infested grain when found in an elevator or vessel, is determined by specific provisions of the *Canada Grain Act*. Further under section 89(2), the general penalty section of the Act, penalties of fine and/or imprisonment may be invoked for discharging infested grain from an elevator, at least where the discharging is done with knowledge. The opening words of that subsection are:

89. ...

(2) Every person who violates or fails to comply with any provision of this Act, other than section 59 [for breach of which section heavier penalties are provided], or of the regulations or any order of the Commission, other than an order for the payment of any ... loss, is guilty of an offence and ...

The balance of the subsection sets out the penalties that may be invoked.

The only relevant matter not covered by the Act is that of civil remedies for a person who suffers loss or damage from a breach of the statutory obligations and duties of the elevator operator under the *Canada Grain Act*. A person claiming to be injured thereby, in this case the plaintiff through its agent the Canadian Wheat Board, is left to seek the common law remedy of damages.

I emphasize that the issue in this case is the statutory liability of an elevator operator under the *Canada Grain Act*. It is not to be confused with a case where the issue is negligence (not claimed in this case), nor, in my opinion, for the purpose of determining the jurisdiction of the Federal Court, with one where the issue is simply one of breach of contract between persons. On the distinctive nature of statutory rights it will be useful to quote the words of Lord Wright in the House of Lords in *London Passenger Transport Board v. Upson* [1949] 1 All E.R. 60 at p. 67:

I think that the authorities such as *Caswell's case* (*Caswell v. Powell Duffryn Associated Collieries, Ltd.* [1939] 3 All E.R. 722), *Lewis v. Denye* ([1940] 3 All E.R. 299) and *Sparks' case* (*Sparks v. Edward Ash, Ltd.* [1943] 1 All E.R. 1) show clearly

à partir de l'élévateur et ce qu'il faut faire avec le grain infesté trouvé dans un élévateur ou dans un navire, est déterminé par des dispositions spécifiques de la *Loi sur les grains du Canada*. En outre, en vertu du paragraphe (2) de l'article 89, lequel traite des sanctions en général, amendes et (ou) peine d'emprisonnement peuvent être évoquées pour obtenir un déchargement des grains infestés de l'élévateur, au moins lorsque le déchargement est fait en connaissance de cause. Voici le commencement dudit paragraphe:

89. ...

(2) Quiconque contrevient ou omet de se conformer à une disposition de la présente loi, autre que l'article 59 [dont la violation entraîne des peines plus fortes], ou à une disposition des règlements ou d'un arrêté de la Commission, autre qu'un arrêté portant ... répartition de perte, est coupable d'une infraction et ...

Le reste du paragraphe énonce les sanctions qui peuvent être évoquées.

La seule matière pertinente qui n'ait pas été traitée par la Loi est celle des recours civils à la disposition des personnes subissant des pertes ou dommages par suite de la violation par l'exploitant d'un élévateur d'obligations imposées par la *Loi sur les grains du Canada*. Toute personne alléguant des préjudices à la suite d'une violation, et tel est, en l'espèce, le cas de la demanderesse agissant par l'intermédiaire de son agent la Commission canadienne du blé, n'a d'autre recours qu'une action en dommages-intérêts fondée sur la *common law*.

Je souligne qu'en l'espèce le litige consiste à déterminer la responsabilité d'un exploitant d'élévateur, en vertu de la *Loi sur les grains du Canada*. Il ne faut pas confondre ce cas avec celui de négligence (en l'espèce, la demanderesse ne l'a pas alléguée); et, à mon avis, aux fins de déterminer la compétence de la Cour fédérale, il ne faut pas non plus confondre ce cas avec celui où le litige provient d'une rupture de contrat entre personnes. Sur le caractère particulier des droits statutaires, il est utile de citer l'avis de lord Wright, de la Chambre des Lords, dans *London Passenger Transport Board c. Upson* [1949] 1 All E.R. 60, à la page 67:

[TRANSDUCTION] Je pense que les autorités comme les arrêts *Caswell* (*Caswell c. Powell Duffryn Associated Collieries, Ltd.* [1939] 3 All E.R. 722), *Lewis c. Denye* ([1940] 3 All E.R. 299) et *Sparks* (*Sparks c. Edward Ash, Ltd.* [1943] 1 All E.R. 1)

that a claim for damages for breach of a statutory duty intended to protect a person in the position of the particular plaintiff is a specific common law right which is not to be confused in essence with a claim for negligence. The statutory right has its origin in the statute, but the particular remedy of an action for damages is given by the common law in order to make effective for the benefit of the injured plaintiff his right to the performance by the defendant of the defendant's statutory duty. It is an effective sanction. It is not a claim in negligence in the strict or ordinary sense.

In my opinion this case falls squarely within the decision of the Privy Council in the *Consolidated Distilleries* case (*supra*), as interpreted and modified by the Supreme Court in the *Quebec North Shore Paper* and *McNamara* cases. I do not think the Supreme Court meant by what was said by the Chief Justice in those cases that circumstances and statutory provisions such as exist here would leave this case outside the jurisdiction of the Federal Court of Canada. In my view section 17(4)(a) of the *Federal Court Act* as its validity was interpreted in those cases, is effective to confer jurisdiction on this Court. A contrary view would come close to holding that this subsection has no valid effect, a position not taken by the Supreme Court.

indiquent clairement qu'une action en dommages-intérêts pour violation de droits statutaires qui protègent toute personne se trouvant dans la situation du demandeur, est un droit spécifique dérivé de la *common law* et qu'il ne faut pas confondre, au fond, avec une action fondée sur la négligence. Le droit statutaire prend son origine dans la loi, mais le recours spécifique que constitue une action en dommages-intérêts est reconnu par la *common law* afin de rendre effectif, au profit du demandeur ayant subi un préjudice, son droit d'exiger que le défendeur exécute son devoir statutaire. Cette sanction est efficace. Il ne s'agit pas d'une action fondée sur la négligence au sens restreint ou ordinaire.

A mon avis, la présente espèce relève exactement de la jurisprudence établie par le Conseil privé dans *Consolidated Distilleries* (*supra*) telle qu'elle a été interprétée et modifiée par la Cour suprême dans les arrêts *Quebec North Shore Paper* et *McNamara*. Je ne crois pas que la Cour suprême ait voulu dire par l'avis du juge en chef exprimé dans les arrêts précités, qu'à cause des circonstances et des dispositions statutaires en vigueur, la présente espèce ne relèverait pas de la compétence de la Cour fédérale du Canada. A mon avis, l'article 17(4)a) de la *Loi sur la Cour fédérale*, tel qu'il a été interprété dans les cas précités, confère effectivement compétence à cette cour. Tout autre point de vue consisterait à soutenir que ledit alinéa n'a aucun effet valable, et la Cour suprême n'a pas endossé cette thèse.