

T-3168-76

T-3168-76

James Laurence Kezar, an infant by his next friend Ralph Kezar and the said Ralph Kezar (Plaintiffs)

v.

The Queen and The Commissioner of the Northwest Territories, Rufus Graves and Ronald Dodds and Mrs. Ronald Dodds and Joy Carter (Defendants)

Trial Division, Primrose D.J.—Yellowknife, December 3; Edmonton, December 13, 1976.

Procedure—Application for order to strike out statement of claim as showing no reasonable cause of action—Whether duty owed to plaintiffs by the Crown—Whether named defendants servants of the Crown—Jurisdiction of Federal Court—Crown Liability Act, R.S.C. 1970, c. C-38, s. 3(1)—Federal Court Act, s. 17—Northwest Territories Act, R.S.C. 1970, c. N-22, s. 13—Public Service Ordinance, R.O. 1974, c. P-13—School Ordinance, R.O. 1974, c. S-3—Federal Court Rule 419(1)(a).

Plaintiffs claim that the defendants jointly and severally owe a duty of care to the infant plaintiff, that the Commissioner of the Northwest Territories was acting as Chief Executive Officer of the government of the Northwest Territories and employer of the named defendants and that the latter were at all material times acting within the scope and in the course of their employment. The defendants claim that, under section 17 of the *Federal Court Act*, the jurisdiction of the Court is limited to cases where relief is claimed against the Crown, that the named defendants herein are excluded from the provisions of the *Crown Liability Act* by the definition of "servant" in section 2 of that Act and that the Crown itself is only liable when a duty is owed to a particular person.

Held, the application is granted. The named defendants, although servants of the Crown, are excluded from the provisions of the *Crown Liability Act*. The Crown is therefore not liable for their negligence and the Federal Court has no jurisdiction to hear a claim against them. The Commissioner of the Northwest Territories is an officer of the Crown and in the circumstances of the present case owes no duty to private individuals.

Montreal Transportation Co. Ltd. v. The King [1923] Ex.C.R. 139; *Canadian Federation of Independent Business v. The Queen* [1974] 2 F.C. 443; *Canadian Pacific Air Lines, Limited v. The Queen* [1977] 1 F.C. 715; *Cleveland-Cliffs S.S. Co. v. The Queen* [1957] S.C.R. 810 and *Royal Bank of Canada v. Scott; Commissioner of the Northwest Territories* (1971) 20 D.L.R. (3d) 728, applied.

James Laurence Kezar, mineur agissant par son représentant ad litem Ralph Kezar, ainsi que ledit Ralph Kezar (Demandeurs)

a

c.

La Reine et le commissaire des territoires du Nord-Ouest, Rufus Graves et Ronald Dodds et M^{me} Ronald Dodds et Joy Carter (Défendeurs)

b

Division de première instance, le juge suppléant Primrose—Yellowknife, le 3 décembre; Edmonton, le 13 décembre 1976.

c

Procédure—Demande en vue d'obtenir une ordonnance portant radiation de la déclaration au motif qu'elle ne révèle aucune cause raisonnable d'action—La Couronne a-t-elle un devoir à l'égard des demandeurs?—Les défendeurs nommés sont-ils les préposés de la Couronne?—Compétence de la Cour fédérale—Loi sur la responsabilité de la Couronne, S.R.C. 1970, c. C-38, art. 3(1)—Loi sur la Cour fédérale, art. 17—Loi sur les territoires du Nord-Ouest, S.R.C. 1970, c. N-22, art. 13—Public Service Ordinance, O.R. 1974, c. P-13—School Ordinance, O.R. 1974, c. S-3—Règle 419(1)a) de la Cour fédérale.

d

e

Les demandeurs allèguent que les défendeurs, conjointement et solidairement, ont un devoir de diligence à l'égard du demandeur mineur, que le commissaire des territoires du Nord-Ouest agissait en qualité de plus haut fonctionnaire du gouvernement des territoires du Nord-Ouest et en qualité d'employeur des défendeurs nommés et que ces derniers agissaient, en tout temps, dans les limites et dans l'exercice de leurs fonctions. Les défendeurs soutiennent qu'en vertu de l'article 17 de la *Loi sur la Cour fédérale*, la compétence de la Cour est limitée aux cas où l'on demande un redressement contre la Couronne, que les défendeurs nommés aux présentes sont exclus des dispositions de la *Loi sur la responsabilité de la Couronne*, par le biais de l'expression «préposé» définie à l'article 2 de cette Loi et que la Couronne elle-même est responsable seulement lorsqu'elle a un devoir à l'égard d'une personne en particulier.

f

g

Arrêt: la demande est accueillie. Les défendeurs nommés, bien que préposés de la Couronne, sont exclus des dispositions de la *Loi sur la responsabilité de la Couronne*. La Couronne n'est donc pas responsable de leur négligence et la Cour fédérale n'a pas la compétence d'entendre une demande de redressement présentée contre eux. Le commissaire des territoires du Nord-Ouest est un fonctionnaire de la Couronne et, dans les circonstances en l'espèce, n'a aucun devoir à l'égard des particuliers.

h

i

Arrêts appliqués: *Montreal Transportation Co. Ltd. c. Le Roi* [1923] R.C.É. 139; *La Fédération canadienne de l'entreprise indépendante c. La Reine* [1974] 2 C.F. 443; *Lignes aériennes Canadien Pacifique, Limitée c. La Reine* [1977] 1 C.F. 715; *Cleveland-Cliffs S.S. Co. c. La Reine* [1957] R.C.S. 810 et *La Banque Royale du Canada c. Scott; le commissaire des territoires du Nord-Ouest* (1971) 20 D.L.R. (3^e) 728.

j

APPLICATION to strike out statement of claim.

DEMANDE en radiation d'une déclaration.

COUNSEL:

AVOCATS:

M. Sigler for plaintiffs.

M. Sigler pour les demandeurs.

C. J. Wilson and *G. B. Barrington* for defendants. ^a

C. J. Wilson et *G. B. Barrington* pour les défendeurs.

SOLICITORS:

PROCUREURS:

Searle, Sigler, Yellowknife, for plaintiffs. ^b

Searle, Sigler, Yellowknife, pour les demandeurs.

Deputy Attorney General of Canada for defendants.

Le sous-procureur général du Canada pour les défendeurs.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

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

PRIMROSE D.J.: This is an application for an order pursuant to Rule 419(1)(a) of the *Federal Court Rules* striking out the statement of claim on the ground that there is no reasonable cause of action. The application was heard at Yellowknife, N.W.T. and since there is no registrar's office for filing pleadings in the Northwest Territories an amended statement of claim was submitted and the application proceeded on the basis that the amended statement of claim has been filed in which additional defendants are added including the defendant Graves, Superintendent of Education at Fort Providence, the defendant Dodds, the Principal of the Elizabeth Ward School also an employee of the government of the Northwest Territories at Fort Providence, Mrs. Ronald Dodds, an employee and teacher with the school in question, and Joy Carter, another employee and teacher.

LE JUGE SUPPLÉANT PRIMROSE: Il s'agit d'une demande en vue d'obtenir conformément à la Règle 419(1)a des *Règles de la Cour fédérale*, une ordonnance portant radiation de la déclaration au motif qu'il n'existe pas de cause raisonnable d'action. La demande a été entendue à Yellowknife, T.N.-O. et puisqu'il n'existe pas dans les territoires du Nord-Ouest de bureau du registraire où déposer les plaidoiries, une déclaration modifiée a été présentée et la demande a été entendue comme s'il y avait eu dépôt de la déclaration modifiée dans laquelle ont été ajoutés d'autres défendeurs, y compris le défendeur Graves, Surintendant de l'éducation à Fort Providence, le défendeur Dodds, Directeur de l'école Elizabeth Ward, employé à Fort Providence par le gouvernement des territoires du Nord-Ouest, et M^{me} Ronald Dodds et Joy Carter toutes deux des employées et institutrices de l'école en question.

The amended statement of claim pleads that the defendants jointly and severally owe a duty of care to the infant plaintiff; the teacher Joy Carter was involved in the care of the children attending the school and assisted in the improper removal of the injured plaintiff; that Mrs. Ronald Dodds was the playground supervisor on duty on the day in question and did not supervise the children adequately or at all; that the defendant Graves was present when the child was injured, and assisted in the improper removal of the child; and that the defendant Dodds was the Principal of the School and owed the duty of care to the plaintiff.

La déclaration modifiée allègue que les défendeurs, conjointement et solidairement, ont un devoir de diligence à l'égard du demandeur mineur: que l'institutrice Joy Carter surveillait les élèves de l'école en cause et qu'elle a prêté son concours au transport inconsidéré du demandeur blessé; que M^{me} Ronald Dodds était la surveillante de récréation en fonction le jour en question et qu'elle a mal ou n'a pas du tout surveillé les enfants; que le défendeur Graves était présent lorsque l'enfant a été blessé et a aidé à son transport inconsidéré; et enfin, que le défendeur Dodds était le Directeur de l'école et qu'il était tenu de prendre bien soin du demandeur.

It alleges further that the defendants other than the Commissioner of the Northwest Territories were at all times acting within the scope and within the course of their employment, and further that the defendant Commissioner acted as Chief Executive Officer of the government of the Northwest Territories, and employer of the other named defendants.

The defendants' argument is that the Crown is only liable in tort where there is expressed statutory provision or authority, and apart from special statutory authority an action does not lie against the Crown. *Montreal Transportation Co. Ltd. v. The King* [1923] Ex.C.R. 139; *Bouillon v. The King* (1916) 16 Ex.C.R. 443.

The *Crown Liability Act*, R.S.C. 1970, c. C-38, respecting the liability of the Crown in tort provides in section 3(1):

3. (1) The Crown is liable in tort for the damages for which, if it were a private person of full age and capacity, it would be liable

(a) in respect of a tort committed by a servant of the Crown, or

(b) in respect of a breach of duty attaching to the ownership, occupation, possession or control of property.

Section 4(2) provides:

4. (2) No proceedings lie against the Crown by virtue of paragraph 3(1)(a) 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 in tort against that servant or his personal representative.

Servant is defined in section 2 of the Act as follows:

2. . . .

"servant" includes agent, but does not include any person appointed or employed by or under the authority of an ordinance of the Yukon Territory or the Northwest Territories.

The defendants contend that while the action is based in tort because of the neglect to provide supervision in the school yard at a recess break in the playground of the school in question, the action cannot be proceeded with against the defendants since they are employees pursuant to an ordinance and under the authority of the statutes of the Northwest Territories.

Under the *Public Service Ordinance*, R.O. 1974, c. P-13 the Commissioner has the management

La déclaration allègue en outre qu'à l'exception du commissaire des territoires du Nord-Ouest, les défendeurs agissaient en tout temps dans les limites et dans l'exercice de leurs fonctions, et de plus que le commissaire défendeur agissait en qualité de plus haut fonctionnaire du gouvernement des territoires du Nord-Ouest et d'employeur des autres défendeurs nommés.

La défense soutient que la Couronne est responsable *in tort* seulement lorsque des dispositions législatives le prévoient expressément, et qu'en leur absence, une action ne peut être intentée contre la Couronne. Voir *Montreal Transportation Co. Ltd. c. Le Roi* [1923] R.C.É. 139; *Bouillon c. Le Roi* (1916) 16 R.C.É. 443.

La *Loi sur la responsabilité de la Couronne*, S.R.C. 1970, c. C-38 concernant la responsabilité *in tort* de la Couronne prévoit à l'article 3(1):

3. (1) La Couronne est responsable des dommages dont elle serait responsable, si elle était un particulier majeur et capable,

a) à l'égard d'un délit civil commis par un préposé de la Couronne, ou

b) à l'égard d'un manquement au devoir afférent à la propriété, l'occupation, la possession ou la garde d'un bien.

L'article 4(2) prévoit:

4. (2) On ne peut exercer de recours contre la Couronne, en vertu de l'alinéa 3(1)a), à l'égard d'un acte ou d'une omission d'un préposé de la Couronne, sauf si, indépendamment de la présente loi, l'acte ou l'omission eût donné ouverture à une poursuite en responsabilité délictuelle contre ce préposé ou sa succession.

L'expression «préposé» est définie à l'article 2 de la Loi comme suit:

2. . . .

«préposé» comprend un mandataire, mais ne comprend pas une personne nommée ou employée en vertu d'une ordonnance du territoire du Yukon ou des territoires du Nord-Ouest.

Les défendeurs soutiennent que l'action, bien qu'elle soit fondée sur la responsabilité délictuelle pour défaut de surveillance pendant la récréation dans la cour de l'école, n'est pas recevable parce que les défendeurs sont des employés conformément à une ordonnance et sont régis par les lois des territoires du Nord-Ouest.

Le commissaire gère et administre la Fonction publique en vertu de la *Public Service Ordinance*,

and the direction of the Public Service and is responsible for the organization of the Public Service. The ordinance provides for pay and allowances, establishments, and appointments and under section 15(1) the Commissioner has the exclusive right and authority to appoint persons to positions in the Public Service.

The defendants submit that the jurisdiction of this Court is limited by virtue of section 17 of the *Federal Court Act* to cases where relief is claimed against the Crown, and the Crown is not liable for the negligence of its servants except under the limited provisions set out in the *Crown Liability Act*, and that while possibly the individual defendants named now i.e., Graves, Dodds *et ux.* and Carter, in the amended statement of claim may be personally liable for an action for damages if negligence can be shown, they do not qualify as defendants in the present action, and that no action lies against Her Majesty or the Commissioner in any event.

The *Northwest Territories Act*, R.S.C. 1970, c. N-22, provides for a Commissioner. Under section 13 of the Act the Commissioner in Council may make ordinances for the government of the Territories, and section 13(r) provides:

13. . . .

(r) education in the Territories, subject to the conditions that any ordinance respecting education shall always provide that a majority of the ratepayers of any district or portion of the Territories or of any less portion or subdivision thereof, by whatever name it is known, may establish such schools therein as they think fit etc.

Consequently, it is clear that the Commissioner in Council has the authority to make ordinances in the Territories in relation to education.

The *School Ordinance*, R.O. 1974, c. S-3 sets out the powers of the Commissioner and gives him the authority to make regulations for the purpose of carrying out the provisions of the ordinance:

3. The Commissioner may make such regulations as he considers necessary for the purpose of more effectually carrying out the provisions of this Ordinance and without limiting the generality of the foregoing may make regulations for

- (a) the organization, operation and discipline of schools;
- (b) the arrangement and order of school premises;
- (c) school equipment and furnishings;

O.R. 1974, c. P-13. L'ordonnance porte sur les traitements et rémunérations ainsi que le personnel et les nominations, et en vertu de l'article 15(1), le commissaire a le droit et le pouvoir exclusifs de nommer des personnes à des postes dans la Fonction publique.

Les défendeurs soutiennent qu'en vertu de l'article 17 de la *Loi sur la Cour fédérale*, la compétence de la présente cour est limitée aux cas où l'on demande un redressement contre la Couronne, et que cette dernière n'est pas responsable de la négligence de ses préposés, sauf dans les cas prévus par la *Loi sur la responsabilité de la Couronne*. La défense soutient en outre que, bien que chacun des défendeurs nommés aux présentes, c'est-à-dire Graves, Dodds et son épouse et Carter puissent être personnellement poursuivis en dommages-intérêts si la négligence est prouvée, ces derniers ne peuvent être défendeurs dans la présente action et aucune action ne peut être intentée, en tout état de cause, contre Sa Majesté ou le commissaire.

Le poste de commissaire est créé en vertu de la *Loi sur les territoires du Nord-Ouest*, S.R.C. 1970, c. N-22. En vertu de l'article 13 de la Loi, le commissaire en conseil peut rendre des ordonnances pour le gouvernement des territoires, et l'article 13(r) énonce:

13. . . .

r) l'instruction dans les territoires, à condition que, dans toute ordonnance relative à l'instruction, il soit toujours décrété qu'une majorité des contribuables d'un district ou d'une partie des territoires, ou d'une moindre partie ou subdivision, sous quelque nom qu'elle soit désignée, peut y établir les écoles qu'elle juge appropriées etc.

Par conséquent, il ne fait aucun doute que le commissaire en conseil peut rendre des ordonnances dans les territoires relativement à l'éducation.

La *School Ordinance*, O.R. 1974, c. S-3 énumère les attributions du commissaire et lui donne le pouvoir d'établir des règlements pour mettre en application les dispositions de l'ordonnance:

[TRADUCTION] 3. Le commissaire peut établir les règlements qu'il estime nécessaires ou souhaitables pour mettre en application les dispositions de cette ordonnance et, sans limiter la portée générale de ce qui précède, il peut établir des règlements prévoyant

- a) l'organisation, l'administration et la discipline des écoles;
- b) l'aménagement et la disposition des bâtiments scolaires;
- c) le matériel et l'ameublement scolaires;

- (d) classification of schools and teachers;
- (e) prescribing the textbooks and apparatus for use in schools;
- (f) prescribing the duties and powers of school inspectors and of attendance officers appointed by the Commissioner;
- (g) prescribing books for school libraries;
- (h) prescribing plans for the construction and furnishing of school houses;
- (i) prescribing standards of instruction and study for schools;
- (j) prescribing the length of the academic year, hours during which school shall be held, recesses, vacations and holidays; and
- (k) prescribing the duties of teachers and principals.

The defendants take the position that these powers are regulatory and that no duty is owed to any particular person and refer to *Canadian Federation of Independent Business v. The Queen* [1974] 2 F.C. 443. That was an application to strike out the statement of claim as disclosing no cause of action based on the alleged mishandling of an illegal strike as against the Crown and the Postmaster General, where, at page 450, Mahoney J. said:

The decisions taken by the defendants and the acts and omissions complained of were, in the context of the statute, clearly decisions of policy and acts and omissions in the carrying out of managerial or operating functions. The Postmaster General and other officers of the Crown are answerable only to Parliament for the consequences thereof and, in particular, the defendants are not accountable to the plaintiffs in this Court in respect thereof.

The defendants also rely on *Canadian Pacific Air Lines, Limited v. The Queen* [1977] 1 F.C. 715, in which the reasons for judgment were handed down by Collier J. on November 8, 1976. The claim of Canadian Pacific Air Lines who uses aerodromes at major centres in Canada, operated through government departments or Ministers by the defendant, alleged it sustained loss and damage when 21 of its scheduled commercial flights were disrupted in March 1975 because of the closure for certain periods of time of the aerodrome runways at the defendant's International Airports at Toronto and Ottawa. The plaintiff alleged there was a duty on the Minister of Transport to maintain the aerodromes referred to and that he failed in that duty on the days in question. Under the *Aeronautics Act* it is the duty of the Minister pursuant to section 3(c) "to construct and

- d) la classification des écoles et le classement des instituteurs;
- e) les livres de classe et le matériel scolaire qui seront utilisés dans les écoles;
- f) les devoirs et les attributions des inspecteurs d'écoles et des contrôleurs des absences nommés par le commissaire;
- g) les livres destinés aux bibliothèques scolaires;
- h) les plans pour la construction et l'ameublement des écoles;
- i) les normes régissant l'enseignement et l'étude dans les écoles;
- j) la durée de l'année scolaire, les heures de classe, les récréations, les vacances et les jours de congé, et
- k) les fonctions des instituteurs et des directeurs.

Les défendeurs soutiennent qu'il s'agit là de pouvoirs réglementaires, qu'aucune obligation n'est créée envers qui que ce soit en particulier et ils renvoient à l'arrêt *La Fédération canadienne de l'entreprise indépendante c. La Reine* [1974] 2 C.F. 443. Il s'agissait d'une demande de radiation de la déclaration parce qu'elle ne révélait aucune cause raisonnable d'action contre la Couronne et le ministre des Postes; l'action se fondait sur le non-règlement d'une grève illégale. Dans cet arrêt le juge Mahoney déclare à la page 450:

Les décisions prises par les défendeurs et les actes et omissions dont on se plaint étaient manifestement, dans le contexte de la Loi, des décisions de politique et des actes et omissions intervenant dans l'exercice de fonctions de direction et d'exploitation. Le ministre des Postes et d'autres fonctionnaires de la Couronne ne sont responsables que devant le Parlement des conséquences de ces décisions, actes et omissions et, en particulier, les défendeurs n'en sont pas comptables aux demanderesse devant la présente cour.

Les défendeurs s'appuient également sur l'arrêt *Lignes aériennes Canadien Pacifique, Limitée c. La Reine* [1977] 1 C.F. 715, les motifs du jugement ayant été prononcés le 8 novembre 1976 par le juge Collier. La compagnie Lignes aériennes Canadien Pacifique, Limitée, qui utilise les aéroports des principaux centres du Canada que la défenderesse exploite par l'entremise de ministères ou ministres, affirmait avoir subi des pertes et des dommages à la suite de l'interruption, au mois de mars 1975, de 21 de ses vols prévus sur l'horaire. Les interruptions avaient été causées par la fermeture temporaire des pistes d'envol aux aéroports internationaux de la défenderesse à Toronto et à Ottawa. La demanderesse soutenait qu'il incombe au ministre des Transports de maintenir ces aéroports et qu'il a manqué à cette obligation les jours en question. En vertu de l'article 3c) de la

maintain all government aerodromes and air stations, including all plant, machinery and buildings necessary for their efficient equipment and upkeep.” In discussing the duty the learned Judge says at page 726:

In my view, the obligation is, in the interests of the public at large, to preserve, keep up, “keep in existence or continuance”, or keep in repair. I do not purport to try and set out an all inclusive definition of the term as found in paragraph 3(c). I am convinced, however, the duty does not extend beyond the general limits I have suggested. It particularly, to my mind, does not flow into the area propounded by the plaintiff: to ensure, within practical bounds, the facilities of aerodromes are operational or functioning (as compared with the upkeep, repair or continuance of the facilities) at all reasonable times. I say the obligation to maintain, when fairly construed, does not go that far.

At pages 727-28 the learned Judge says:

I now turn to the next major issue between the parties. Does paragraph 3(c) of the legislation confer a right of action on the plaintiff and other Canadian users of aerodromes who say they have been aggrieved by breach of duty? On this issue, I shall assume the scope of the duty is as formulated by the plaintiff. Duff J., in *Orpen v. Roberts*, formulated the test this way [[1925] S.C.R. 364 at 370]:

But the object and provisions of the statute as a whole must be examined with a view to determining whether it is a part of the scheme of the legislation to create, for the benefit of individuals, rights enforceable by action; or whether the remedies provided by the statute are intended to be the sole remedies available by way of guarantees to the public for the observance of the statutory duty, or by way of compensation to individuals who have suffered by reason of the non-performance of that duty. [The underlining is mine.]

In *Direct Lumber Co. Ltd. v. Western Plywood Co. Ltd.* [an action I tried 15 years ago], [on appeal] Judson J., speaking for the Supreme Court of Canada, endorsed the extract just quoted [[1962] S.C.R. 646 at 648]:

I am satisfied, as was Johnson J.A. in the Court of Appeal after a full review of the cases culminating in *Cutler v. Wandsworth Stadium Ltd.* [[1949] A.C. 398], that this criminal legislation gives no civil cause of action for its breach and I would affirm the judgment under appeal for the reasons given by Johnson J.A. that this legislation creating a new crime was enacted solely for the protection of the public interest and that it does not create a civil cause of action. There is no new principle involved and in spite of repeated consideration of the problem, nothing has been added to what was said about it by Duff J. in *Orpen v. Roberts* . . .

And again at page 728:

Loi sur l'aéronautique, le Ministre est tenu «de construire et maintenir tous les aérodromes et stations ou postes d'aéronautiques de l'État, y compris toutes les installations, machines et tous les bâtiments nécessaires à leur équipement et entretien efficaces». En discutant cette obligation le savant juge déclare à la page 726:

J'estime que, dans l'intérêt du grand public, l'obligation consiste à préserver, à entretenir, «à conserver en existence ou en continuation» ou à réparer. Je n'ai pas la prétention de donner une définition qui comprenne tous les sens du terme employé à l'alinéa 3c). Toutefois, je suis convaincu que l'obligation ne dépasse pas les limites générales que j'ai indiquées. En particulier, à mon avis, elle n'a pas la portée que la demanderesse lui attribue, à savoir: s'assurer, dans les limites pratiques, que les installations des aérodromes sont opérationnelles ou fonctionnent (par comparaison avec l'entretien, la réparation ou la durée des installations), à tous les moments raisonnables. Je dis que l'obligation de maintenir, interprétée correctement, ne va pas si loin.

d Aux pages 727-28, le savant juge dit:

Je passe maintenant à un autre point litigieux important entre les parties. L'alinéa 3c) de la loi confère-t-il un droit d'action à la demanderesse et aux autres usagers canadiens des aérodromes, qui prétendent avoir été lésés par l'inexécution de l'obligation? Ici, il me faut présumer que l'obligation a bien la portée que la demanderesse lui attribue. Dans *Orpen c. Roberts*, le juge Duff a défini le critère de la façon suivante [[1925] R.C.S. 364, à la p. 370]:

[TRADUCTION] Cependant on doit examiner l'esprit et la lettre d'une loi en vue de déterminer si la création au profit d'un particulier de droits sanctionnés par une action correspond à l'économie de la loi; ou si les redressements prévus par la loi sont les seuls qui soient accordés pour garantir le respect de l'obligation légale au profit du public ou pour indemniser les personnes lésées par suite de la non-exécution de cette obligation. [C'est moi qui souligne.]

Dans *Direct Lumber Co. Ltd. c. Western Plywood Co. Ltd.*, [une action que j'ai entendue il y a 15 ans] le juge Judson [en appel], parlant au nom de la Cour suprême du Canada, a souscrit à l'extrait que je viens de citer [[1962] R.C.S. 646, à la p. 648]:

[TRADUCTION] Je suis convaincu, comme l'a été le juge d'appel Johnson après une revue complète de la jurisprudence, dont *Cutler c. Wandsworth Stadium Ltd.* [[1949] A.C. 398] est le point culminant, que cette loi criminelle ne donne aucune cause d'action civile pour son inexécution et je ratifie le jugement qui fait l'objet du pourvoi pour les raisons données par le juge d'appel Johnson, à savoir que cette loi créant un nouveau délit, a été adoptée exclusivement pour la protection de l'intérêt public et n'engendre pas une cause d'action civile. Elle ne comporte aucun principe nouveau et, en dépit de l'examen répété du problème, rien n'a été ajouté aux commentaires que le juge Duff a faits dans *Orpen c. Roberts* . . .

Et de nouveau à la page 728:

Here, the body sought to be sued is the Crown, through a Minister. It seems to me it would be inappropriate for Parliament to impose penalties on a Minister of the Crown for any breach by that Minister. He is answerable generally to Parliament for default; the remedies, if that term can be used, are with the law-making branch when the Minister is called to account.

The defendants argue that there must not only be a duty provided, but also a breach of that duty, and more importantly, responsibility to some person who may have been affected thereby, and refer to *The Queen in right of the Province of Prince Edward Island v. The Queen in right of Canada* [1976] 2 F.C. 712. This was a case where it was alleged the government failed to operate continuously a ferry service to Prince Edward Island in breach of an obligation to do so by virtue of section 146 of *The British North America Act* and it was held that no action lies for damage caused to the Province by the breach. At page 734 Cattanach J. held, referring to *Canadian Federation of Independent Business v. The Queen* (*supra*):

In granting the application to strike out the statement of claim Mahoney J. said at page 450:

The decisions taken by the defendants and the acts and omissions complained of were, in the context of the statute, clearly decisions of policy and acts and omissions in the carrying out of managerial or operating functions. The Postmaster General and other officers of the Crown are answerable only to Parliament for the consequences thereof and in particular, the defendants are not accountable to the plaintiffs in this Court in respect thereof.

In the result where there is an obligation created by the statute for the general public good and where there is a breach of that obligation, there is no right of action in a particular person injured by the breach. That has been held to be the case in a breach by the Dominion to provide uninterrupted postal service. There is no fundamental difference between a strike affecting the postal service and a strike affecting a ferry service.

The defendants referred to *Cleveland-Cliffs S.S. Co. v. The Queen* [1957] S.C.R. 810 where a ship grounded when approaching a port and the owners and charterers filed a petition of right claiming damages for negligence in buoying, in charting the channel. The learned Judge dismissed the action on the grounds that: 1. the grounding

Ici, l'organisme que l'on veut poursuivre est la Couronne, par l'entremise d'un ministre. Il me semble que le Parlement serait mal venu d'imposer des sanctions à un ministre de la Couronne à propos d'une inexécution. De toutes façons, ce dernier est responsable devant le Parlement pour tous ses manquements. Il appartient au législateur d'appliquer les recours, si on peut utiliser ces termes, lorsque le Ministre est appelé à lui rendre des comptes.

Les défendeurs soutiennent que trois conditions doivent être remplies, à savoir: l'existence d'une obligation prescrite, une dérogation à cette obligation et plus encore important, il doit y avoir responsabilité envers une personne touchée par ladite dérogation; à l'appui de leur thèse, les défendeurs renvoient à l'arrêt *La Reine, du chef de la province de l'Île-du-Prince-Édouard c. La Reine, du chef du Canada* [1976] 2 C.F. 712. Dans cette affaire, on alléguait que le gouvernement n'avait pas assuré un service continu de traversiers entre l'Île-du-Prince-Édouard et le continent, en violation de l'article 146 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*; la Cour a statué qu'il n'existe pas de responsabilité en dommages-intérêts à l'égard du préjudice causé à la province par l'interruption du service à la suite de cette inexécution. A la page 734, le juge Cattanach a dit en renvoyant à l'arrêt *La Fédération canadienne de l'entreprise indépendante c. La Reine* (précité):

Parmi les motifs du juge Mahoney, ordonnant la radiation de la déclaration, on peut lire à la page 450:

Les décisions prises par les défendeurs et les actes et omissions dont on se plaint étaient manifestement, dans le contexte de la Loi, des décisions de politique et des actes et omissions intervenant dans l'exercice de fonctions de direction et d'exploitation. Le ministre des Postes et d'autres fonctionnaires de la Couronne ne sont responsables que devant le Parlement des conséquences de ces décisions, actes et omissions et, en particulier, les défendeurs n'en sont pas comptables aux demanderesse devant la présente cour.

En somme, le manquement à une obligation édictée par la Loi dans l'intérêt commun n'est pas sanctionné par un droit d'action que pourrait exercer l'individu lésé. On en a jugé ainsi dans un cas de manquement du gouvernement canadien à fournir un service postal ininterrompu. Il n'existe aucune différence fondamentale entre une grève paralysant un service postal et une grève paralysant un service de traversiers.

Les défendeurs renvoient à l'arrêt *Cleveland-Cliffs S.S. Co. c. La Reine* [1957] R.C.S. 810: un navire s'était échoué en entrant dans un port et ses propriétaires et affréteurs avaient déposé une pétition de droit réclamant des dommages-intérêts pour négligence dans le balisage du chenal et l'établissement des cartes y afférentes. Le savant

occurred outside the limits of the channel and 2. if the grounding was inside the limits of the channel that there was no liability in law on the Crown. On appeal Kirwin C.J. said at page 813:

In view of the appellants' contention that they were at least entitled to a new trial so that they might take the necessary steps for that purpose or in order to secure the names of anyone against whom, within the meaning of the *Crown Liability Act*, the appellants could show that they would have a cause of action in tort, I have considered the matter anxiously and have come to the conclusion that that relief should not be granted on any terms. There was no duty owing to the appellants on the part of the Dominion Hydrographer to take soundings in the East Entrance Channel and in the circumstances of this case, I am unable to envisage any possible duty to the appellants resting upon any other servant of the Crown, the breach of which could form the basis of a cause of action against him.

And at page 814 Rand J. held:

The administration of navigation aids depends on the action by Parliament in voting money. But apart from that, the conditions under which a Crown servant can be held personally liable to a third person for failure to act in the course of duty to the Crown require that there be intended to be created, as a deduction from the facts, a direct relation between the servant and the third person. The primary duty of the Crown servants is to the Crown; and the circumstances in which the servant can, at the same time, come under a duty to a third person are extremely rare.

Reliance was also placed on *Laberge v. The Queen* [1951] Ex. C.R. 369 and *The Queen v. Nord-Deutsche Versicherungs-Gesellschaft* [1971] S.C.R. 849. In dealing with the duty and pointing out that to come within the ambit of actionable negligence against the Crown, there must be circumstances giving rise to a duty to take care owing to the suppliant; failure to maintain the standard of care prescribed by law; and responsibility to the person aggrieved. In the latter case it was held that liability should be apportioned 50% against the Crown, and the principles on which liability is based are set out in that judgment.

For the plaintiffs it is argued that this is a tort action, that the Commissioner was acting within the scope of his authority, and any employees of his or appointed by him pursuant to the ordinances are servants of the Crown.

In *Royal Bank of Canada v. Scott; Commissioner of the Northwest Territories* (1971) 20 D.L.R. (3d) 728, Morrow J. in the Northwest

juge a rejeté l'action aux motifs que: 1. l'échouement a eu lieu en dehors des limites du chenal et 2. la Couronne ne serait pas légalement responsable même si l'échouement avait eu lieu dans les limites du chenal. En appel le juge en chef Kirwin dit à la page 813:

[TRADUCTION] Étant donné la prétention des appelantes selon laquelle elles seraient pour le moins fondées à obtenir un nouveau procès de manière qu'elles puissent prendre les mesures nécessaires à cette fin ou en sorte de se procurer les noms de ceux à l'encontre de qui, au sens de la *Loi sur la responsabilité de la Couronne*, elles pourraient démontrer qu'elles ont une cause d'action *in tort*, j'ai étudié la question avec un soin particulier et j'ai conclu que le redressement recherché ne doit en aucun cas être accordé. Le Service hydrographique du Canada n'avait aucune obligation, à l'égard des appelantes, de sonder l'entrée est du chenal et, dans les circonstances particulières à l'espèce, je ne conçois aucune obligation possible envers les appelantes à laquelle serait tenu un autre préposé de la Couronne et dont l'inexécution constituerait le fondement d'une cause d'action contre lui.

d Le juge Rand dit à la page 814:

[TRADUCTION] L'administration des aides à la navigation dépend des crédits votés par le Parlement. Mais indépendamment de ceci, pour qu'un préposé de la Couronne puisse être personnellement tenu responsable envers un tiers d'un manquement à ses devoirs envers la Couronne, les faits doivent permettre de conclure à l'intention de créer une relation directe entre le préposé et le tiers. Le premier devoir des préposés de la Couronne est envers celle-ci; et les circonstances dans lesquelles le préposé peut, en même temps, être tenu d'une obligation envers un tiers sont extrêmement rares.

f En ce qui concerne l'existence d'un devoir, on a renvoyé aux arrêts *Laberge c. La Reine* [1951] R.C.E. 369 et *La Reine c. Nord-Deutsche Versicherungs-Gesellschaft* [1971] R.C.S. 849 et l'on a souligné que les conditions suivantes doivent être réunies pour que le requérant puisse actionner la Couronne pour négligence: existence d'un devoir de diligence envers le requérant; omission de se conformer aux règles de diligence prescrites par la loi et responsabilité envers la personne lésée. Dans la dernière affaire, 50% de la responsabilité a été imputée à la Couronne et l'on expose les principes sur lesquels se fondent cette responsabilité.

Les demandeurs ont soutenu qu'il s'agit d'une action *in tort*, que le commissaire a agi dans les limites de ses attributions et que ses employés ou ceux qu'il a nommés conformément aux ordonnances sont des préposés de la Couronne.

j Dans l'arrêt *La Banque Royale du Canada c. Scott; le commissaire des territoires du Nord-Ouest* (1971) 20 D.L.R. (3^e) 728, le juge Morrow

Territorial Court dealt exhaustively with the legislative and judicial history of the Northwest Territories. This case dealt with the question of garnishee and it was held that the salary of a teacher employed by the Government of the Northwest Territories could not be attached by garnishee.

In discussing the status of the Commissioner and employees in the Territories in the above judgment Morrow J. at page 739 held:

It seems to me that this control exercised in the manner and under the authority of the *Northwest Territories Act*, particularly under ss. 4 and 19 [rep. & sub. 1966-67, c. 22, s. 5] thereof, places the Commissioner in the position where he is required by law to handle these moneys as from the "Royal Purse". It may be that in actual practice his instructions from the Governor in Council or from the Queen's Minister as set forth in s. 4 may be very broad and lacking in specific details so as to make his own decision-making very flexible and appear to be his own but this does not affect the legal position. Such expenditures as he shall make under these powers are as if made on direct instruction from the Crown in the right of the federal or Canadian Government.

The governing legislation makes it clear that the employees or servants of the Territorial Government are not the employees or servants of the Commissioner, although he may hire them and must pay them, but of Her Majesty: the Commissioner as executive officer is not the head of a State or Government independent of Her Majesty but the instrument only (albeit a most important and effective instrument) for relaying or carrying out the instructions that may come down from Her Majesty, the Canadian Government) (*sic*) or to him through the Ordinances passed by the Territorial Council. See also Duff J. at pp. 677-8 in *Lake Champlain & St. Lawrence Ship Canal Co. v. The King* (1916), 35 D.L.R. 670, 54 S.C.R. 461, for a discussion of "whether the powers are vested in the Crown to be exercised through the instrumentality of the minister" and my reference to Dicey *infra*, p. 744.

I am unable to find any distinction in the fact that in the Northwest Territories the authority is constituted by virtue of the Ordinances passed pursuant to the powers given in the *Northwest Territories Act* and for practical purposes the state is the same as in an action against the Crown in any of the Provinces of Canada.

The plaintiffs say that this *School Ordinance* applies only to organized school districts established in the Territories and the statement of claim in the action does not indicate that the school administration in Fort Providence is in a school district under the Ordinance. In examining the amended statement of claim, it is clear that there is no allegation that the Elizabeth Ward School

de la Cour territoriale du Nord-Ouest traite d'une manière exhaustive de l'histoire constitutionnelle et judiciaire des territoires du Nord-Ouest. Cette affaire traite d'une question de saisie-arrêt et il a été jugé que le salaire d'un instituteur employé par le gouvernement des territoires du Nord-Ouest ne pouvait pas être l'objet d'une saisie-arrêt.

Discutant dans le jugement susmentionné du statut du commissaire et des employés des territoires, le juge Morrow a statué:

Il me semble que ce contrôle, exercé conformément à la *Loi sur les territoires du Nord-Ouest* (précitée), en particulier aux articles 4 et 19 [rempl. et sub. 1966-67, c. 22] de cette dernière, place légalement le commissaire dans une position qui exige de lui qu'il manie ces fonds comme venant du «trésor royal». Il se peut qu'en pratique les instructions du gouverneur en conseil ou du Ministre de la Reine, prévues à l'article 4, soient assez larges et vagues pour permettre au commissaire de prendre des décisions très souples et, en apparence, indépendantes, mais ceci n'affecte en rien la situation du point de vue juridique. Les dépenses qu'il engage conformément à ses pouvoirs, sont censées l'être conformément aux instructions directes de la Couronne du chef du Gouvernement fédéral ou canadien.

Il est manifeste que selon la législation en vigueur, les employés ou préposés du gouvernement territorial ne sont pas les employés ou les préposés du commissaire, bien que celui-ci les engage et les paye, mais ceux de Sa Majesté; le commissaire en qualité de fonctionnaire exécutif n'est pas le chef d'un État ou gouvernement indépendant de Sa Majesté mais seulement l'agent (fort important et efficace, il est vrai) de transmission et d'exécution des instructions qui peuvent lui venir de Sa Majesté (le Gouvernement canadien) ou des Ordonnances adoptées par le Conseil territorial. Voir aussi le juge Duff aux pages 677-8 dans l'affaire *Lake Champlain & St. Lawrence Ship Canal Co. c. Le Roi* (1916), 35 D.L.R. 670, 54 R.C.S. 461 pour le point de savoir si [TRADUCTION] «les pouvoirs qui appartiennent à la Couronne peuvent être exercés par l'intermédiaire des ministres» et ma référence à Dicey *infra*, p. 744.

Je ne vois aucune différence dans le fait que dans les territoires du Nord-Ouest, le pouvoir est établi en vertu des Ordonnances édictées aux termes de la *Loi sur les territoires du Nord-Ouest* et, à toutes fins pratiques, la situation est la même que s'il s'agissait d'une action contre la Couronne dans l'une des provinces du Canada.

Les demandeurs avancent que cette *School Ordinance* ne s'applique qu'aux districts scolaires constitués établis dans les territoires et la déclaration en l'espèce n'indique pas que l'administration scolaire à Fort Providence se trouve être dans un district scolaire visé par l'Ordonnance. Il ressort clairement de la déclaration modifiée que l'on ne prétend pas que l'école Elizabeth Ward situé à

located at Fort Providence is established under the Ordinance and the plaintiffs' contention is that while there is a general delegation to the Commissioner under section 13(r) of the *Northwest Territories Act* it does not follow that this action is based on the authority given to the Commissioner under that particular section i.e. that the school is not necessarily one established under that given section. However, it does allege that the defendant Commissioner is Chief Executive, that the defendant Graves, the Superintendent of Education, is an employee of the Government as well as Ronald Dodds, the Principal of the school, and his wife Mrs. Dodds, one of the teachers, and the other teacher Joy Carter. The whole scheme for education in the Territories is premised on the powers given to the Commissioner under the *Northwest Territories Act* and the *School Ordinance* and I cannot conclude that the basis of this statement of claim is any other than on the assumption that the school is one established under the *School Ordinance* or that the defendants mentioned are employees other than pursuant to the *School Ordinance* and in my view the only conclusion one can reach is that those employees mentioned and the school are constituted and directed under the general delegation to the Commissioner contained in the *School Ordinance*. It may be that there is a good cause of action against the teachers concerned in the Supreme Court of the Northwest Territories if the acts of negligence alleged can be substantiated but having regard to the legislation I have reviewed and on the authorities cited I must conclude that no action lies in the Federal Court either against Her Majesty or the Commissioner or any of the other defendants. For these reasons, the application to strike out the pleadings is granted.

Fort Providence a été établie aux termes de l'Ordonnance en question et les demandeurs soutiennent que, bien que l'article 13r) de la *Loi sur les territoires du Nord-Ouest* accorde au commissaire une délégation générale de pouvoirs, il ne s'ensuit pas que la présente action est fondée sur l'autorité donnée au commissaire en vertu de cet article, c'est-à-dire que l'école n'est pas nécessairement établie en vertu dudit article. Cependant, les demandeurs soutiennent que le commissaire défendeur est le plus haut fonctionnaire, que le défendeur Graves, surintendant de l'éducation, est un employé du gouvernement aussi bien que Ronald Dodds, directeur de l'école, son épouse M^{me} Dodds et Joy Carter, toutes deux institutrices. Tout le système scolaire des territoires repose sur les pouvoirs donnés au commissaire aux termes de la *Loi sur les territoires du Nord-Ouest* et de la *School Ordinance* en question, aussi dois-je conclure que la déclaration en l'espèce prend pour acquis que l'école a été établie en vertu de la *School Ordinance* ou que les défendeurs mentionnés sont des employés engagés en vertu de ladite Ordonnance et, à mon avis, la seule conclusion possible est que les employés susmentionnés ainsi que l'école sont respectivement régis et établis en vertu de la délégation générale accordée au commissaire aux termes de la *School Ordinance*. Il est possible que les demandeurs soient fondés à entamer des procédures devant la Cour suprême des territoires du Nord-Ouest dans le cas où les actes de négligence allégués peuvent être prouvés, mais eu égard à la loi que j'ai étudiée et à la jurisprudence citée, je dois conclure qu'une action ne peut être intentée devant la Cour fédérale contre Sa Majesté, le commissaire ni aucun des autres défendeurs. Pour ces motifs, la demande de radiation des plaidoiries est accueillie.