

A-800-76

A-800-76

Canadian Pacific Air Lines, Limited (Appellant)
(Plaintiff)

v.

The Queen (Respondent) (Defendant)

Court of Appeal, Heald and Le Dain JJ. and Kerr D.J.—Ottawa, December 6, 1977 and April 7, 1978.

Crown — Torts — Airports — Liability for damages for lack of maintenance — Respondent's airports closed for several hours, despite contingency plans, because of occurrence of strike at beginning of snowstorm — Appellant alleging loss and damages for its disrupted commercial flights — Extent of duty of Minister of Transport to maintain and construct airports — Whether or not Minister took reasonable or practical steps to ensure facilities of Government airports would be operational — Whether or not there was a breach of statutory duty giving rise to cause of action in the appellant — Aeronautics Act, R.S.C. 1970, c. A-3, s. 3 — Crown Liability Act, R.S.C. 1970, c. C-38, s. 3.

This is an appeal from the judgment of the Trial Division dismissing the appellant's action against the respondent for damages. Appellant alleges loss and damage when twenty-one of its scheduled commercial flights were disrupted through closures of airport runways at two of respondent's airports. Employees who normally cleared snow from the runways started a legal strike as a heavy snowstorm began. The airports, despite contingency plans for operating them, were closed for a number of hours. The questions raised on this appeal turn on the statutory duty imposed on the Minister of Transport to construct and maintain Government airports: did the Minister fail to take all reasonable or practical steps to ensure the facilities of Government airports would be operational and functioning, and if the Minister did fail, was this a breach of a statutory duty giving rise to a cause of action in the appellant?

Held, the appeal is dismissed.

Per Heald J.: The learned Trial Judge was correct when he stated that the "Minister's duty was merely to take all reasonable steps in the circumstances, having in mind the overall interests of the general public." The Trial Judge found that steps taken by the Minister were reasonable in the circumstances; there is no basis for interfering with that finding of fact.

Per Le Dain J.: The appeal is dismissed on the ground that the *Aeronautics Act* does not give the appellant or other commercial airlines a right of action for the economic loss that may result to them from a failure to perform the duty to

Lignes aériennes Canadien Pacifique, Limitée (Appelante) (Demanderesse)

a c.

La Reine (Intimée) (Défenderesse)

Cour d'appel, les juges Heald et Le Dain et le juge suppléant Kerr—Ottawa, le 6 décembre 1977 et le 7 avril 1978.

Couronne — Responsabilité délictuelle — Aérodomes — Responsabilité des dommages résultant du défaut d'entretien — Fermeture pendant plusieurs heures des aérodomes de l'intimée à cause du déclenchement d'une grève au début d'une tempête de neige, et ce, en dépit des plans d'urgence existants — L'appelante prétend avoir subi des pertes et des dommages par suite de l'interruption de ses vols commerciaux — Étendue de l'obligation du ministre des Transports d'entretenir et de construire des aérodomes — Le Ministre a-t-il pris toutes les mesures raisonnables ou praticables pour s'assurer que les installations des aérodomes de l'État seraient en état opérationnel? — Y a-t-il eu manquement à une obligation légale, manquement donnant lieu au droit d'action de l'appelante? — Loi sur l'aéronautique, S.R.C. 1970, c. A-3, art. 3 — Loi sur la responsabilité de la Couronne, S.R.C. 1970, c. C-38, art. 3.

Appel est interjeté du jugement de la Division de première instance rejetant l'action en dommages-intérêts intentée par l'appelante contre l'intimée. L'appelante allègue qu'elle a subi des pertes et des dommages lors de l'interruption de vingt et un de ses vols prévus à l'horaire causée par la fermeture des pistes d'envol à deux aérodomes de l'intimée. Les employés normalement affectés à l'enlèvement de la neige obstruant les pistes ont déclenché une grève légale au début d'une forte tempête de neige. Les aérodomes, en dépit des plans d'urgences pour maintenir les pistes en état de service, ont été fermés pendant un certain nombre d'heures. Les questions soulevées par cet appel touchent l'obligation qui incombe au ministre des Transports en vertu de la loi de construire et de maintenir les aérodomes de l'État. Elles s'énoncent comme suit: le Ministre a-t-il omis de prendre toutes les mesures raisonnables ou praticables pour s'assurer que les installations des aérodomes de l'État seraient en état opérationnel ou de fonctionnement? Dans l'affirmative, cette omission du Ministre constituait-elle un manquement à une obligation légale, manquement donnant lieu au droit d'action de l'appelante?

Arrêt: l'appel est rejeté.

Le juge Heald: C'est à bon droit que le savant juge de première instance a déclaré que «l'obligation du Ministre se limitait à prendre toutes les mesures qui étaient raisonnables dans les circonstances, tant en gardant présent à l'esprit les intérêts du grand public». Le juge de première instance, compte tenu des circonstances, a estimé que le Ministre avait pris toutes les mesures raisonnables; il n'existe donc aucune raison de contredire cette conclusion de fait.

Le juge Le Dain: L'appel est rejeté au motif que la *Loi sur l'aéronautique* ne donne pas à l'appelante ou à d'autres compagnies d'aviation commerciale un droit d'action en recouvrement de la perte financière pouvant résulter pour elles d'un manque-

maintain government airports which is imposed by the Act on the Minister. Dependence or reliance on a public service or facility is not sufficient to create a private right of action for breach of statutory duty to provide it. The context in which the duty is created must be such that it is reasonable to ascribe to that statute an intention at the time it was created that there should be a private right of action for breach of the duty. The legislation was enacted in the interests of the country as a whole and not for the benefit or protection of any particular class of persons; it was not Parliament's intention to create Crown liability for the kind of loss that is claimed here. There must be a clear indication of an intention to transfer loss of this kind from the airlines to the public treasury.

Also, *per* Kerr D.J.: There is no ground upon which to impugn the Trial Judge's conclusions. The *Aeronautics Act*, furthermore, does not create Crown liability for the kind of loss in respect of which the claim in the present case is made.

R. (Canada) v. R. (P.E.I.) [1978] 1 F.C. 533, distinguished. *Home Office v. Dorset Yacht Co. Ltd.* [1970] A.C. 1004, distinguished. *Dutton v. Bognor Regis Urban District Council* [1972] 1 Q.B. 373, distinguished. *O'Rourke v. Schacht* [1976] 1 S.C.R. 53, distinguished. *Groves v. Wimborne (Lord)* [1898] 2 Q.B. 402, considered. *Cutler v. Wandsworth Stadium Ltd.* [1949] A.C. 398, considered.

APPEAL.

COUNSEL:

C. R. O. Munro, Q.C., and *T. Maloney* for appellant (plaintiff).

André Garneau and *Duff Friesen* for respondent (defendant).

SOLICITORS:

Canadian Pacific Law Department, Montreal, for appellant (plaintiff).

Deputy Attorney General of Canada for respondent (defendant).

The following are the reasons for judgment rendered in English by

HEALD J.: This is an appeal from the judgment of the Trial Division [[1977] 1 F.C. 715] dismissing the appellant's action against the respondent for damages. The appellant, a Canadian based commercial airline company, operates domestic and international flights in the course of which it uses aerodromes, owned and operated by the respondent in various Canadian centres. In this action, the appellant alleges loss and damage when

ment à l'obligation de maintenir les aérodromes de l'État, obligation qui incombe au Ministre en vertu de la Loi. La dépendance ou la confiance absolue à l'égard d'un service public ou d'installations mises à la disposition du public ne suffisent pas à créer un droit privé d'action pour manquement à une obligation statutaire de fournir ce service ou ces installations. Le contexte de la naissance de l'obligation doit être tel que raisonnablement il aurait fallu, lors de l'adoption de la loi, y préciser l'intention de donner un droit privé d'action pour manquement à ladite obligation. Les dispositions législatives adoptées l'ont été dans l'intérêt du pays en général et non à l'avantage ou pour la protection d'une catégorie déterminée de personnes; ce n'était pas l'intention du Parlement de rendre la Couronne responsable de pertes comme celle dont l'indemnisation est réclamée ici. Il faudrait une indication nette de l'intention de transférer une perte de cette nature des compagnies aériennes au Trésor public.

Et le juge suppléant Kerr: Il n'y a aucune raison de combattre ces conclusions. En outre, la *Loi sur l'aéronautique* ne rend pas la Couronne responsable de la sorte de perte en cause ici.

Distinction faite avec les arrêts: *R. (Canada) c. R. (Î.-P.-É.)* [1978] 1 C.F. 533; *Home Office c. Dorset Yacht Co. Ltd.* [1970] A.C. 1004; *Dutton c. Bognor Regis Urban District Council* [1972] 1 Q.B. 373; *O'Rourke c. Schacht* [1976] 1 R.C.S. 53. Arrêts examinés: *Groves c. Wimborne (Lord)* [1898] 2 Q.B. 402; *Cutler c. Wandsworth Stadium Ltd.* [1949] A.C. 398.

APPEL.

AVOCATS:

C. R. O. Munro, c.r., et *T. Maloney* pour l'appelante (demanderesse).

André Garneau et *Duff Friesen* pour l'intimée (défenderesse).

PROCUREURS:

Service du contentieux Canadien Pacifique, Montréal, pour l'appelante (demanderesse).

Le sous-procureur général du Canada pour l'intimée (défenderesse).

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

LE JUGE HEALD: Appel est interjeté du jugement de la Division de première instance [[1977] 1 C.F. 715] rejetant l'action en dommages-intérêts intentée par l'appelante contre l'intimée. L'appelante, compagnie d'aviation commerciale canadienne, exploite des vols internationaux et intérieurs. Ce faisant, elle utilise les aérodromes de divers centres du Canada, aérodromes dont l'intimée est propriétaire et exploitante. L'appelante

twenty-one of its scheduled commercial flights were disrupted on March 7 and 8, 1975 through closures of the airport runways at the respondent's International Airports at Toronto and Ottawa. During the relevant period, the employees of the respondent at Toronto and Ottawa, who are normally engaged in runway snow removal, were members of the P.S.A.C., the bargaining agent certified under the *Public Service Staff Relations Act*, R.S.C. 1970, c. P-35. Their collective agreement expired on November 24, 1974. There was a reference to conciliation, the Conciliation Board reporting on February 6, 1975. Under the *Public Service Staff Relations Act*, the employees had the right to strike at any time after February 13, 1975. The respondent, through the Ministry of Transport, had foreseen work stoppages at airports because new collective agreements had not been negotiated and had, accordingly, developed a contingency plan to be implemented in the event of a legal strike. This plan envisaged the use by the Ministry of "designated employees" (those employees whose duties are essential in the interest of the safety or security of the public and who are forbidden to participate in a strike) to maintain essential services. In the event of a snowstorm, the plan was designated to maintain one runway full length and width, one taxi-way from each end of the runway to the apron and other surfaces as was deemed necessary. On February 13, 1975, the General Manager of Toronto International Airport held a briefing for all carriers using that Airport and the appellant was represented at that briefing. The contingency plan was explained to the carriers. They were told that in the event of a lawful strike during adverse weather conditions at the Toronto Airport, the objective would be to restore to service a single runway with connecting services, through the use of designated employees.

On the morning of March 7, 1975, a heavy snowstorm began in both the Toronto and Ottawa areas. At 10.00 a.m. Monday, March 7, the Union advised that its members were walking off the job in a legal strike. At Toronto, attempts were made to keep runway 05R open. By 2.00 p.m., landing

allègue qu'elle a subi des pertes et des dommages lors de l'interruption, les 7 et 8 mars 1975, de 21 de ses vols prévus à l'horaire. Ces interruptions ont été causées par la fermeture des pistes d'envol aux aéroports internationaux de l'intimée à Toronto et à Ottawa. Pendant la période en cause, les employés de l'intimée dans ces deux villes, normalement affectés à l'enlèvement de la neige obstruant les pistes, étaient membres de l'A.F.P.C., agent négociateur accrédité aux termes de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*, S.R.C. 1970, c. P-35. Leur convention collective venait à expiration le 24 novembre 1974. Il a été fait appel à la conciliation et le 6 février 1975 le bureau de conciliation a remis son rapport. Les employés, en vertu de la loi précitée, avaient alors le droit de faire grève à tout moment à partir du 13 février 1975. L'intimée, en la personne du ministre des Transports, avait prévu des arrêts de travail dans les aéroports, en raison de l'échec des négociations afférentes aux nouvelles conventions collectives, et avait en conséquence élaboré un plan d'urgence à mettre en place en cas de grève légale. Ce plan prévoyait que le Ministre aurait recours à des «employés désignés» (ceux dont les fonctions sont essentielles à la sécurité du public et auxquels il est interdit de faire grève) pour maintenir les services essentiels. Dans l'éventualité d'une tempête de neige, le plan prévoyait le nettoyage d'une piste d'envol dans toute sa largeur et sa longueur, d'une voie de circulation de chaque extrémité de la piste à l'aire de manœuvre et d'autres surfaces aussi étendues qu'il serait jugé nécessaire. Le 13 février 1975, le directeur général de l'aéroport international de Toronto a tenu une réunion pour tous les transporteurs aériens utilisant ce dernier. L'appelante y était représentée. On a expliqué le plan d'urgence aux transporteurs et on leur a indiqué que si une grève légale se produisait à un moment où les conditions atmosphériques étaient défavorables à l'aéroport, on s'efforcerait de remettre en état une seule piste d'envol avec les services connexes, en faisant appel aux employés désignés.

Le matin du 7 mars 1975, une forte tempête de neige a commencé à la fois dans la région de Toronto et celle d'Ottawa. Le lundi 7 mars à 10 heures, le syndicat a fait savoir que ses membres allaient débrayer, comme la loi leur en donnait le droit. A Toronto, on a tenté de maintenir ouverte

conditions were so hazardous that the airport was closed to all traffic. Later in the day attempts were made to open runway 14/32 because of a forecast change in wind direction. For this purpose a number of designated employees were again assigned. The snow was very heavy. One machine broke down. A few minutes before midnight, runway 14/32 was restored to service, but with some limitations. At Ottawa, the airport was beset by similar weather and labour problems. There was a legal work stoppage by other than designated employees. Because of the snow and ice resulting in unsafe landing conditions, the airport was closed on the material dates for about 15 hours. The objective, as in Toronto, had been to attempt to maintain one runway as serviceable.

At Toronto, the normal strength of the snow clearing personnel was forty-two (equipment operators). Twenty-four of these were designated employees. On March 7, seventeen designated employees worked, the remaining seven did not since it was their regular day off. On March 8, only six of the designated employees worked. Seventeen were on their regular day off, and one was on annual leave. The designated employees on days off on March 7 and 8 were not asked by the respondent to work in order to cope with the weather problem. For those employees, this would have been an overtime situation. Prior to the work stoppage, respondent's management at the airport had agreed with the Union that designated employees would only be asked to work their regular shifts during the dispute. In return, the Union agreed there would be no harassment. The reason advanced by management for not demanding overtime was that it might be construed as strike-breaking. Further, the Union advised that there would be a morale problem with the employees if the designated employees earned more than the striking members through overtime. Additionally, the learned Trial Judge found as a fact that the respondent made no attempt to bring in non-union workers, the military or independent contractors to restore the runway clearing crews to normal strength.

la piste 05R. Vers 14 heures, les conditions d'atterrissage étant devenues trop dangereuses, on a fermé l'aérodrome à toute circulation. Plus tard ce jour-là, un changement étant prévu dans la direction des vents, on a tenté de rendre utilisable la piste 14/32 en faisant appel encore à un certain nombre d'employés désignés. La neige était très lourde et une machine est tombée en panne. Quelques minutes avant minuit, la piste 14/32 a été remise en service, mais avec certaines restrictions. A Ottawa, l'aérodrome était assailli par les mêmes problèmes atmosphériques et de main-d'œuvre. Le personnel autre que les employés désignés a procédé à un arrêt de travail légal. A cause de la neige et de la glace créant des conditions d'atterrissage dangereuses, l'aérodrome est resté fermé, les jours en question, pendant environ 15 heures. Comme à Toronto, on s'est efforcé de maintenir une piste en état opérationnel.

A Toronto, les effectifs préposés au nettoyage de la neige comptent normalement 42 personnes. Il s'agit d'opérateurs d'équipement lourd. Vingt-quatre de ces employés sont des employés désignés. Le 7 mars, dix-sept d'entre eux ont travaillé, mais pas les sept autres. C'était leur jour de congé régulier. Le 8 mars, six seulement des employés désignés ont travaillé, dix-sept ont pris leur jour de congé régulier et un, son congé annuel. L'intimée n'a pas demandé aux employés désignés dont les jours de congé régulier tombaient les 7 et 8 mars de se présenter au travail pour affronter les difficultés atmosphériques, car il se serait agi pour eux d'heures supplémentaires. Avant l'arrêt de travail, la direction de l'aérodrome de l'intimée avait convenu avec le syndicat de ne faire appel pendant le conflit aux employés désignés qu'en équipes de travail régulières. En contrepartie, le syndicat avait accepté qu'il n'y ait pas de harcèlement. La raison invoquée par la direction pour éviter d'imposer des heures supplémentaires était que cette mesure pourrait être interprétée comme une tentative de briser la grève. En outre, le syndicat avait fait remarquer qu'un problème moral se poserait au sein du personnel si les employés désignés, grâce à des heures supplémentaires, gagnaient davantage que les grévistes syndiqués. Il faut ajouter que le savant juge de première instance est arrivé à la conclusion de fait que l'intimée n'avait pas tenté de

At Ottawa, on the day shift of March 7, there were three designated employees and two seasonal employees (non-union equipment operators) on runway clearance. On the night shift of March 7, there were three designated employees—on the day shift of March 8, two designated employees and two seasonal employees—on the night shift of March 8, five employees. As in Toronto, no designated employees worked their regular day off on March 7 or 8.

On the above evidence, the learned Trial Judge held that the appellants had proved, on a balance of probabilities, that the disruption or cancellation of its twenty-one flights were attributable to the closure of the Toronto and Ottawa Airports and that said closures were effectively caused by the withdrawal of services by the non-designated union employees.

Counsel for the parties agreed that the questions raised by this appeal turn on the statutory duty imposed on the Minister of Transport to construct and maintain Government aerodromes, and may be summarized as follows:

(a) did the Minister fail to take all reasonable or practical steps to ensure that the facilities of Government aerodromes would be operational or functioning at all reasonable times?

and

(b) if the Minister did so fail, was this a breach of statutory duty giving rise to a cause of action in the appellant?

Dealing with the first question as above stated, the learned Trial Judge dealt with that issue at page 731 of the case as follows:

... it is my view the Minister's duty was merely to take all reasonable steps in the circumstances, having in mind the overall interests of the general public. The various duties set out in section 3 of the *Aeronautics Act* are, at the very least, owed to the State and to its citizens. Those duties are concerned with the interests (including safety and security) of all who use aeronautical services. They are not primarily concerned with

faire appel à des travailleurs non syndiqués, à des militaires ou à des entrepreneurs indépendants pour ramener les effectifs de déblaiement à leur importance normale.

A Ottawa, l'équipe de jour du 7 mars pour le déblaiement des pistes comprenait trois employés désignés et deux employés saisonniers (opérateurs non syndiqués d'équipement lourd), et l'équipe de nuit trois employés désignés. Le 8 mars, l'équipe de jour comprenait deux employés désignés et deux employés saisonniers, et l'équipe de nuit cinq employés. A Ottawa comme à Toronto, les 7 et 8 mars aucun employé désigné ne travaillait si ces dates correspondaient à ses jours de congé régulier.

Se fondant sur les éléments de preuve exposés ci-dessus, le savant juge de première instance a conclu que l'appelante avait prouvé par la prépondérance des probabilités que l'interruption ou l'annulation de ses 21 vols était attribuable à la fermeture des aérodromes de Toronto et d'Ottawa, et que cette fermeture avait bien été causée par l'arrêt de travail des employés syndiqués non désignés.

Les avocats des parties ont reconnu que les questions soulevées par cet appel touchent l'obligation qui incombe au ministre des Transports en vertu de la loi de construire et maintenir les aérodromes de l'État. Ces questions peuvent se résumer comme suit:

a) le Ministre a-t-il omis de prendre toutes les mesures raisonnables ou praticables pour s'assurer que les installations des aérodromes de l'État seraient en état opérationnel ou de fonctionnement à tous les moments convenables?

et

b) dans l'affirmative, cette omission du Ministre constituait-elle un manquement à une obligation légale, manquement donnant lieu au droit d'action de l'appelante?

Traitant de la première de ces deux questions ainsi formulées, le savant juge de première instance a raisonné comme suit aux pages 731 et 732 du dossier:

... j'estime que l'obligation du Ministre se limitait à prendre toutes les mesures qui étaient raisonnables dans les circonstances, tout en gardant présent à l'esprit les intérêts du grand public. Les diverses obligations qu'énonce l'article 3 de la *Loi sur l'aéronautique* sont, pour le moins, dues à l'État et à ses citoyens. Elles visent les intérêts (et notamment la sécurité) de tous les usagers des services aéronautiques et non pas principa-

the welfare of commercial airlines. The general public and aerodrome users have an interest in reasonably harmonious labour relations between employees and their employer, the Ministry of Transport. The bringing in of outside personnel, no matter whom, to keep all runways open in inclement weather must be balanced against the possible inflammatory effects on employees carrying on a peaceful, lawful strike. The striving for that balance is, to my mind, a consideration which the Minister must weigh, in deciding what steps are reasonable (keeping in mind overall public safety and security) in carrying out a duty to maintain runways serviceable in complicated and volatile situations of labor and weather. On the facts in this case, it is my view the steps the Minister took on March 7 and 8 were, in the circumstances, reasonable. His decision not to reach beyond designated employees on regular shift in the ways suggested by the plaintiff was equally reasonable.

The statutory duty imposed upon the Minister is to be found in section 3(c) of the *Aeronautics Act*¹ which reads as follows:

3. It is the duty of the Minister

(c) to construct and maintain all government aerodromes and air stations, including all plant, machinery and buildings necessary for their efficient equipment and upkeep;

In his judgment, the learned Trial Judge held that the duty imposed upon the Minister by section 3(c) *supra*, to "maintain" does not go so far as to include the ensuring that the airport facilities are operational or functioning at all reasonable times as compared with the upkeep, repair or continuance of the facilities.

However, at the hearing of the appeal, counsel for the respondent did not pursue this position and in effect conceded that the responsibility to maintain imposed on the Minister by section 3(c) would include the responsibility to keep them operational at all reasonable times. Thus, the only remaining issue on this first branch of the case was whether the steps taken by the Minister fulfilled the duty imposed on him to take all reasonable or practical steps.

Counsel for the appellant relied on a recent decision of this Court in the case of *The Queen* j

¹ R.S.C. 1970, c. A-3.

lement le bien-être des compagnies d'aviation commerciale. Or, le grand public et les usagers des aérodromes ont intérêt à ce que l'employeur, le ministère des Transports, et ses employés entretiennent des relations de travail harmonieuses. Le fait de faire venir du personnel extérieur, quel qu'il soit, pour garder toutes les pistes ouvertes lorsque le temps est inclement doit être mis dans la balance avec les effets provocateurs qu'il risque d'avoir sur les employés qui font une grève pacifique et légale. A mon avis, le Ministre doit trouver la juste mesure lorsqu'il décide (tout en gardant présent à l'esprit la sécurité du public) quelles sont les mesures raisonnables pour s'acquitter de l'obligation qu'il a de maintenir les pistes en service lorsque les questions de main-d'œuvre et de travail sont instables et compliquées et qu'il en est de même des conditions atmosphériques. En me fondant sur les faits de cette cause, j'estime que les 7 et 8 mars, compte tenu des circonstances, le Ministre a pris les mesures raisonnables. Sa décision de se limiter aux équipes régulières d'employés désignés et de ne pas suivre les procédés proposés par la demanderesse a également été raisonnable.

Le devoir légal incombant au Ministre est formulé à l'article 3c) de la *Loi sur l'aéronautique*¹.

d Voici le libellé de cette disposition:

3. Il incombe au Ministre

e c) de construire et maintenir tous les aérodromes et stations ou postes d'aéronautique de l'État, y compris toutes les installations, machines et tous les bâtiments nécessaires à leur équipement et entretien efficaces;

Le savant juge de première instance a conclu dans sa décision que l'obligation incombant au f Ministre aux termes de l'article 3c) précité, ne va pas jusqu'à lui imposer de s'assurer que les installations des aérodromes sont opérationnelles ou fonctionnent à tous les moments raisonnables, par comparaison avec l'entretien, la réparation ou la g durée des installations.

Cependant, à l'audience d'appel l'avocat de l'intimée n'a pas maintenu cette position. Il a en fait concédé que l'obligation de «maintenir» incombant h au Ministre en vertu de l'article 3c) comportait l'obligation de garder lesdites installations en état de fonctionnement à tous les moments raisonnables. Donc, le seul point qui demeure en litige dans cette première partie du dossier consiste à savoir si i les mesures prises par le Ministre l'ont acquitté de l'obligation qui lui incombait de faire tout ce qui était raisonnable et praticable en l'espèce.

L'avocat de l'appelante s'est appuyé sur une décision récente de la Cour (*La Reine (Canada) c.*

¹ S.R.C. 1970, c. A-3.

(*Canada*) v. *The Queen* (P.E.I.)². In that case, the term being construed by the Court was one of the terms upon which Prince Edward Island was admitted into Confederation on June 26, 1873. In my view, that case can have no application to the case at bar involving, as it does, the construction and application of a statutory provision. In dealing with the provisions under review in that case, the Chief Justice said in Appendix "A" to his judgment at page 567:

In my opinion, it would be unrealistic to put these provisions, which were obviously the result of hard bargaining, in the same class as either

(a) a limitation on legislative power—e.g., the provision in question in *Attorney General for Saskatchewan v. Canadian Pacific Railway Co.*—which operates of its own force, or

(b) a provision imposing on government service agencies a legal duty to provide services to the public, where, at least until recently, the sanction for failure has been political action alone.

It seems to me that item (b) as above quoted covers the factual situation in the case at bar. I therefore do not consider that the *Prince Edward Island* case (*supra*) assists the appellant. The learned Trial Judge was, in my view, correct when he stated [at page 731] that the "Minister's duty was merely to take all reasonable steps in the circumstances, having in mind the overall interests of the general public." I agree with him also that the steps taken by the Minister on March 7 and 8, 1975 were, in the circumstances, reasonable.

The duty imposed upon the Minister by section 3(c) of the *Aeronautics Act* must be looked at in the wider context of his other duties and responsibilities as a Minister of the Government of Canada. He must, at all times, have regard to the wider public interest, which, in the circumstances of this case, would most certainly include a balancing of the following relevant factors:

(a) the right of Government employees to bargain collectively, and strike, if considered advisable, for better terms and conditions in accordance with the *Public Service Staff Relations Act*;

² [1978] 1 F.C. 533.

La Reine (Î.-P.-É.)²). Dans ce dossier, la Cour devait interpréter l'une des dispositions en vertu desquelles l'Île-du-Prince-Édouard a été admise dans la Confédération le 26 juin 1873. A mon avis, cette jurisprudence ne s'applique pas ici, où il s'agit d'interpréter et d'appliquer une disposition statutaire. Dans l'autre affaire, le juge en chef avait dit à l'annexe «A» de ces motifs, à la page 567 de son recueil:

A mon avis, il ne serait pas réaliste de classer ensemble ces dispositions, issues évidemment de négociations difficiles, comme étant soit

a) une limitation du pouvoir législatif—par ex., la disposition en question dans *Le procureur général de la Saskatchewan c. Le Chemin de fer canadien du Pacifique*—qui agit par elle-même, soit

b) une disposition imposant aux organismes de services gouvernementaux l'obligation légale d'assurer des services au public lorsque, jusqu'à récemment du moins, la sanction pour manquement n'a été qu'une action politique.

Il semble que le paragraphe b) tel qu'il est libellé s'applique à la situation de fait en l'espèce qui nous est soumise. Je ne pense pas en conséquence que le jugement *Île-du-Prince-Édouard* susmentionné étaye la thèse de l'appelante. C'est à bon droit, à mon avis, que le savant juge de première instance a déclaré [à la page 731] que «l'obligation du Ministre se limitait à prendre toutes les mesures qui étaient raisonnables dans les circonstances, tout en gardant présent à l'esprit les intérêts du grand public». Je pense également comme lui que les mesures prises les 7 et 8 mars 1975 par le Ministre étaient raisonnables dans les circonstances considérées.

L'obligation qui incombe au Ministre en vertu de l'article 3c) de la *Loi sur l'aéronautique* doit être considérée dans le cadre plus large de ses autres devoirs et obligations de Ministre du gouvernement du Canada. Il doit veiller en tout temps à l'intérêt du public, ce qui, dans les circonstances en cause, exigeait certainement de peser l'importance respective des facteurs suivants:

a) le droit des employés de l'État à la négociation collective et au recours à la grève, si elle est tenue pour souhaitable, en vue de meilleures conditions de travail en conformité avec la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*;

² [1978] 1 C.F. 533.

(b) the right and duty of the Government, as employer and guardian of the public purse to resist employees' demands if, in its view, such demands are inconsistent with the public interest; and

(c) the safety and security of the public in their use of Canada's airports.

As indicated in the reasons of the Trial Judge quoted *supra*, it was his view that the Minister acted reasonably. I can see no basis for interfering with that finding of fact, since I consider that he properly applied the correct legal principles to the facts here present.

Since it is my conclusion that this first question must be answered in the negative, it is not necessary for the disposition of this case to deal with the second question.

Accordingly, and for the foregoing reasons, I would dismiss the appeal with costs.

* * *

The following are the reasons for judgment rendered in English by

LE DAIN J.: I agree that the appeal should be dismissed but I would rest that conclusion on the ground that the *Aeronautics Act* does not give the appellant or other commercial airlines a right of action for the economic loss that may result to them from a failure to perform the duty to maintain government aerodromes which is imposed on the Minister by section 3(c) of the Act. While I have had the advantage of reading the reasons of my brother Heald I prefer to reserve my opinion as to the effect of a lawful strike on a duty of this nature, assuming it were a duty to the appellant.

Although the appellant's statement of claim alleges that the government aerodromes were at all

b) le droit et le devoir du gouvernement, à titre d'employeur et de dépositaire des deniers publics, de s'opposer aux revendications des employés si, à son avis, celles-ci sont incompatibles avec l'intérêt public;

c) la sécurité du public usager des aérodromes canadiens.

Comme il l'a dit dans ses motifs précités, le juge de première instance a estimé que le Ministre avait agi raisonnablement. Je ne vois aucune raison de contredire cette conclusion de fait, puisque je considère qu'elle applique bien les justes principes du droit aux faits de l'espèce.

Ayant répondu par la négative à la première question, je n'ai pas à traiter de la seconde.

En conséquence et pour les motifs ci-dessus je rejette l'appel avec dépens.

* * *

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

LE JUGE LE DAIN: Je souscris au rejet de l'appel, mais je voudrais fonder cette conclusion sur le motif suivant: la *Loi sur l'aéronautique* ne donne pas à l'appelante ou à d'autres compagnies d'aviation commerciale un droit d'action en recouvrement de la perte financière pouvant résulter pour elles d'un manquement à l'obligation de maintenir les aérodromes de l'État, obligation qui incombe au Ministre en vertu de l'article 3c) de la Loi. J'ai eu l'avantage de lire les motifs de mon confrère Heald; mais je préfère réserver mon opinion quant à l'effet d'une grève légale sur une obligation de cette nature, en admettant qu'il s'agisse d'une obligation à l'égard de l'appelante.

Bien que le mémoire de cette dernière allègue que les aérodromes de l'État étaient à toutes les

material times “owned, occupied, possessed and controlled by Her Majesty within the meaning of the *Crown Liability Act*”³, the action, as I understand it, is not based on the *Crown Liability Act* but on a direct liability for breach of statutory duty allegedly created by the *Aeronautics Act*⁴. The duty imposed on the Minister by section 3(c) of the latter Act is treated as a duty imposed on the Crown⁵.

Whether a breach of statutory duty gives rise to a civil right of action in persons injured by it has been said to be a question of statutory construction that depends on “a consideration of the whole Act and the circumstances, including the pre-existing law, in which it was enacted”: *Cutler v. Wandsworth Stadium Ltd.* [1949] A.C. 398 at page 407. There would appear to be two questions involved: (a) Was the duty imposed, at least in part, for the benefit or protection of the particular class of persons of which the appellant forms part⁶? (b) If this be the case, is a right of action excluded by the existence of other sanction or remedy for a breach of the duty, or on general grounds of policy? It would appear to be, in the final analysis, a ques-

³ Section 3(1)(b) of the *Crown Liability Act*, R.S.C. 1970, c. C-38, provides:

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

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

⁴ While the *Crown Liability Act* does not contain a general provision respecting liability for breach of statutory duty such as is found in section 2(2) of the Crown Proceedings Act, 1947, 11 & 12 Geo. 6, c. 44 (U.K.), it obviously does not exclude, as a matter of statutory construction, the possibility of such liability under another Act of Parliament.

⁵ Since the distinction between a direct and a vicarious liability for breach of statutory duty was not raised in argument I do not propose here to consider whether the Minister could be regarded as a servant of the Crown in the exercise of the duty imposed by section 3(c) of the *Aeronautics Act*, nor what would be the legal basis of a vicarious liability of the Crown for breach of statutory duty, which is thought to be provided in the Crown Proceedings Act, 1947, by section 2(3) thereof. See Street, *The Law of Torts*, 6th ed., 1976, pp. 433-434.

⁶ *Groves v. Wimborne (Lord)* [1898] 2 Q.B. 402 at 407-408, 413-414, 415; *Cutler v. Wandsworth Stadium Ltd.* [1949] A.C. 398 at 408-409, 413, 414, 416-417.

époques considérées la propriété de Sa Majesté, occupée, possédée et contrôlée par elle au sens de la *Loi sur la responsabilité de la Couronne*³, l'action, selon moi, n'est pas fondée sur cette dernière loi, mais sur la responsabilité directe encourue par un manquement à l'obligation statutaire censée être créée par la *Loi sur l'aéronautique*⁴. En vertu de l'article 3c) de cette loi, l'obligation qui incombe au Ministre est traitée comme une obligation de la Couronne⁵.

On a dit que la question de savoir si le manquement à une obligation statutaire donnait à la personne lésée le droit d'intenter une action civile était affaire d'interprétation de la loi et devait donner lieu à [TRADUCTION] «un examen complet de ladite loi et des circonstances de son adoption, y compris le droit préexistant» (*Cutler c. Wandsworth Stadium Ltd.* [1949] A.C. 398, à la page 407). Il appert que la question comporte deux aspects: a) l'obligation imposée était-elle, au moins en partie, à l'avantage ou pour la protection de la catégorie de personnes à laquelle appartient l'appelant⁶? b) dans l'affirmative, le droit d'action serait-il exclu s'il existe un recours ou une autre sanction en cas de manquement à l'obligation, ou

³ L'article 3(1)b) de la *Loi sur la responsabilité de la Couronne*, S.R.C. 1970, c. C-38, prévoit ce qui suit:

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

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

⁴ La *Loi sur la responsabilité de la Couronne* ne comporte pas de disposition générale concernant le manquement à une obligation statutaire, comme c'est le cas pour l'article 2(2) du Crown Proceedings Act, 1947, 11 & 12 Geo. 6, c. 44 (R.-U.); toutefois, elle n'exclut évidemment pas, et c'est là affaire d'interprétation, la possibilité d'une telle responsabilité en vertu d'une autre loi du Parlement.

⁵ Comme la distinction entre la responsabilité directe et la responsabilité pour la faute d'autrui n'a pas été évoquée dans les plaidoiries, je ne me propose pas ici d'examiner si le Ministre pouvait être considéré comme un préposé de la Couronne dans l'exercice des fonctions à lui dévolues par l'article 3c) de la *Loi sur l'aéronautique*, ni de rechercher le fondement légal d'une éventuelle responsabilité de la Couronne pour la faute d'autrui en raison du manquement à une obligation statutaire; ce fondement est établi par l'article 2(3) du Crown Proceedings Act, 1947 (voir Street, *The Law of Torts*, 6^e édition, 1976, aux pages 433 et 434).

⁶ *Groves c. Wimborne (Lord)* [1898] 2 Q.B. 402, aux pages 407 et 408, 413 et 414, 415; *Cutler c. Wandsworth Stadium Ltd.* [1949] A.C. 398, aux pages 408 et 409, 413, 414, 416 et 417.

tion of policy⁷, particularly where the liability of the Crown is involved. A distinction is to be drawn between legislation very clearly directed to the benefit or protection of a particular class of persons, such as that which imposes safety standards for the benefit of workmen, of which the case of *Groves v. Wimborne* (see note 6 below) is an example, and legislation which imposes a general duty to provide a public service or facility. The opinion has been expressed that in the latter case the courts will be more reluctant to recognize a private right of action⁸.

The duty of the Minister to maintain aerodromes is set out in section 3 of the *Aeronautics Act* in a detailed statement of the Minister's responsibilities as follows:

3. It is the duty of the Minister

(a) to supervise all matters connected with aeronautics;

(b) to undertake, and to cooperate with persons undertaking, such projects, technical research, study or investigation as in his opinion will promote the development of aeronautics in Canada;

(c) to construct and maintain all government aerodromes and air stations, including all plant, machinery and buildings necessary for their efficient equipment and upkeep;

⁷ Compare *O'Connor v. S.P. Bray Ltd.* (1937) 56 C.L.R. 464 at 477-478 and *O'Rourke v. Schacht* [1976] 1 S.C.R. 53 at 64.

⁸ See Hogg, *Liability of the Crown*, 1971, pp. 99-100; Wade, *Administrative Law*, 3rd ed., 1971, pp. 157-158. Section 2(2) of the Crown Proceedings Act, 1947, which provides, "Where the Crown is bound by a statutory duty which is binding also upon persons other than the Crown and its officers, then, subject to the provisions of this Act, the Crown shall, in respect of a failure to comply with that duty, be subject to all those liabilities in tort (if any) to which it would be so subject if it were a private person of full age and capacity", is an expression of legislative policy that the Crown should not be liable for breach of a statutory duty such as that which exists in the present case. For commentary on this provision, including expressions of opinion that it was unnecessary in view of what would otherwise have been the position, see Barnes, "The Crown Proceedings Act, 1947", (1948) 26 Can. Bar Rev. 387 at pp. 390-391; Williams, *Crown Proceedings*, 1948, pp. 47-48; Street, *Governmental Liability*, 1953, pp. 39-40, Hogg, *op. cit.*, pp. 101-102; Griffith & Street, *Principles of Administrative Law*, 5th ed., 1973, p. 257.

encore l'exclusion serait-elle fondée sur un principe général? Il appert qu'il s'agit, en dernière analyse, d'une question de principe⁷, surtout si la responsabilité de la Couronne est en cause. On doit distinguer entre la législation adoptée manifestement pour le bénéfice ou la protection d'une catégorie déterminée de personnes, comme les dispositions prescrivant des normes de sécurité pour les travailleurs, dont l'affaire *Groves c. Wimborne* (voir note 6 ci-dessous) est un exemple d'application, et la législation qui impose une obligation générale de fournir un service public ou des installations à l'usage du public. Selon une opinion qui a été exprimée, dans ce dernier cas les tribunaux reconnaîtront plus difficilement le droit d'ester de la personne privée⁸.

L'obligation qui incombe au Ministre de maintenir les aérodromes figure à l'article 3 de la *Loi sur l'aéronautique* qui énumère comme suit les responsabilités attribuées au Ministre:

3. Il incombe au Ministre

a) de diriger toutes les affaires se rattachant à l'aéronautique;

b) d'entreprendre, et de coopérer avec les personnes qui entreprennent, les projets, recherches techniques, études ou enquêtes qui, à son avis, doivent favoriser le développement de l'aéronautique au Canada;

c) de construire et maintenir tous les aérodromes et stations ou postes d'aéronautique de l'État, y compris toutes les installations, machines et tous les bâtiments nécessaires à leur équipement et entretien efficaces;

⁷ Comparer *O'Connor c. S.P. Bray Ltd.* (1937) 56 C.L.R. 464, aux pages 477 et 478 et *O'Rourke c. Schacht* [1976] 1 R.C.S. 53, à la page 64.

⁸ Voir Hogg, *Liability of the Crown*, 1971, aux pages 99 et 100; Wade, *Administrative Law*, 3^e édition, 1971, aux pages 157 et 158; l'article 2(2) du Crown Proceedings Act, 1947, lequel prévoit: [TRADUCTION] «Si la Couronne est assujettie à une obligation statutaire liant également des personnes autres que la Couronne et ses représentants, la Couronne sera alors, sous réserve des dispositions de la présente loi, responsable, en cas de manquement à l'obligation statutaire, de tous les dommages dont elle serait responsable, si elle était un particulier majeur et capable» est l'expression du principe d'ordre législatif voulant que la Couronne ne soit pas responsable de manquements comme celui en cause ici. Voir sur cette disposition les commentaires (dont l'opinion qu'il était inutile de se prononcer sur le cas où le raisonnement aurait été différent) de Barnes dans «The Crown Proceedings Act, 1947», (1948) 26 Revue du Barreau canadien 387, aux pages 390 et 391; Williams, *Crown Proceedings*, 1948, aux pages 47 et 48; Street, *Governmental Liability*, 1953, aux pages 39 et 40, Hogg, ouvrage cité, aux pages 101 et 102; Griffith & Street, *Principles of Administrative Law*, 5^e édition, 1973, à la page 257.

(d) to control and manage all aircraft and equipment necessary for the conduct of any of Her Majesty's services;

(e) to operate such services as the Governor in Council may approve;

(f) to prescribe aerial routes;

(g) to cooperate with other officers of Her Majesty, and to assist in the carrying out of any services under their jurisdiction that may require aerial work of any nature, and to collaborate with the officers employed in existing air services of Her Majesty in such extension of their present work as the development of aeronautics may require;

(h) to take such action as may be necessary to secure, by international regulation or otherwise, the rights of Her Majesty in respect of Her Government of Canada, in international air traffic;

(i) to cooperate with the officers of his Department on all questions relating to the air defence of Canada;

(j) to cooperate with the air staffs or authorities of other governments or countries for any purposes pertaining to air services;

(k) to investigate, examine and report on the operation and development of commercial air services within or partly within Canada, including the territorial sea of Canada and all waters on the landward side thereof;

(l) to consider, draft and prepare for approval by the Governor in Council such regulations as may be considered necessary for the control or operation of aeronautics in Canada, including the territorial sea of Canada and all waters on the landward side thereof, and for the control or operation of aircraft registered in Canada wherever such aircraft may be; and

(m) to perform such other duties as the Governor in Council may from time to time impose.

These duties were first imposed in 1919 on the Air Board by section 3 of *The Air Board Act*, S.C. 1919, c. 11. In 1922 they were transferred to the Minister of National Defence by section 7(2) of *The National Defence Act, 1922*, S.C. 1922, c. 34. Finally, in 1936 they were transferred to the Minister of Transport by section 6 of *The Department of Transport Act, 1936*, S.C. 1936, c. 34. According to the evidence in the present case the first government aerodrome came into operation in 1927 and was first used by a commercial airline in 1928. The government commenced operation of a civil aerodrome in Ottawa in 1938 and in Toronto in 1939. The establishment of Air Canada was provided for in 1937 by *The Trans-Canada Air Lines Act, 1937*, S.C. 1937, c. 43. The appellant was incorporated in 1942.

d) de contrôler et d'administrer tous les aéronefs et tout l'équipement nécessaires à la direction des services de Sa Majesté;

e) de faire fonctionner les services que le gouverneur en conseil peut approuver;

f) de prescrire des routes aériennes;

g) de coopérer avec d'autres fonctionnaires de Sa Majesté, d'aider à l'exécution de tous services de leur ressort qui peuvent exiger des travaux aériens de toute nature et de collaborer avec les fonctionnaires employés dans les services aériens établis de Sa Majesté, à l'extension de leur travail actuel que peut nécessiter le développement de l'aéronautique;

h) de prendre les mesures qui peuvent être nécessaires pour sauvegarder, par réglementation internationale ou autrement, les droits de Sa Majesté, à l'égard de son gouvernement du Canada, dans le trafic aérien international;

i) de coopérer avec les fonctionnaires de son ministère sur toutes les questions relatives à la défense aérienne du Canada;

j) de coopérer avec les personnels ou autorités de l'air d'autres gouvernements ou pays pour toutes fins connexes aux services aériens;

k) de s'enquérir, faire l'inspection et rendre compte du fonctionnement et du développement des services aériens commerciaux à l'intérieur, ou en partie à l'intérieur, du Canada, y compris la mer territoriale du Canada et toutes les eaux du côté de la ligne de base qui fait face à la terre;

l) d'étudier, rédiger et préparer, pour l'approbation du gouverneur en conseil, les règlements qui peuvent être jugés nécessaires pour le contrôle ou le fonctionnement de l'aéronautique au Canada, y compris la mer territoriale du Canada et toutes les eaux du côté de la ligne de base qui fait face à la terre, ainsi pour le contrôle ou le fonctionnement d'aéronefs immatriculés au Canada, où qu'ils se trouvent; et

m) de s'acquitter des autres devoirs que le gouverneur en conseil peut imposer.

Ces obligations avaient d'abord été dévolues à la Commission de l'Air par l'article 3 de la *Loi de la Commission de l'Air*, S.C. 1919, c. 11. En 1922 elles ont été mises à la charge du ministre de la Défense nationale par l'article 7(2) de la *Loi de la Défense nationale, 1922*, S.C. 1922, c. 34. Finalement, en 1936, elles ont été transférées au ministre des Transports par l'article 6 de la *Loi du ministre des Transports, 1936*, S.C. 1936, c. 34. Selon les éléments de preuve produits dans la présente espèce, le premier aéroport de l'État a été ouvert en 1927 et utilisé en premier lieu par une compagnie d'aviation commerciale en 1928. Le gouvernement a commencé à exploiter un aéroport civil à Ottawa en 1938 et à Toronto en 1939. La *Loi sur les Lignes aériennes Trans-Canada, 1937*, S.C. 1937, c. 43, a prévu la création d'Air Canada. L'appellante a été constituée en compagnie en 1942.

The appellant contended that the duty to maintain aerodromes should be construed as a duty to the commercial airlines because they are obliged as a matter of practical necessity to use the government aerodromes and they have made large investments in reliance on the duty to maintain the aerodromes in operational condition. This argument was put as follows in the appellant's memorandum:

5. The statutory duty to maintain the civil aerodromes of the federal government was first imposed upon the Minister of Transport at the time when it became public policy to promote commercial aviation in Canada. It was not and is not practical for airlines to provide their own airports and the federal government therefore embarked upon the construction and acquisition of civil aerodromes to enable commercial aviation to develop.

On the strength of the Crown's undertaking (as contained in section 3(c)) to maintain the government aerodromes, commercial enterprises have invested heavily to provide commercial air services in Canada, and that is precisely what was intended by the legislation. It was designed to assure commercial airlines that government aerodromes would be maintained in operational condition, in the absence of which assurance commercial aviation would not be developed. The legal obligation of the government in this respect is the obverse of the legal obligation imposed under the Aeronautics Act upon licensed commercial airlines such as the Appellant to use the government airports to provide commercial air services.

6. The relationship between the commercial airlines and the government in these circumstances is analogous to the relationship of reliance and responsibility which in other contexts has been held to give rise to a legal obligation on the part of the person upon whom reliance is placed. It is also analogous (because the government is in a virtual monopoly position in respect of airports useable by the airlines) to other monopolistic situations where the monopolist is under a duty to provide his goods or services to those who require them.

While reliance may be the foundation of a common law duty, as in the case of negligent statement, I do not think that dependence or reliance on a public service or facility is sufficient to create a private right of action for breach of a statutory duty to provide it. The context in which the duty is created must be such that it is reasonable to ascribe to the statute an intention at the time it was enacted that there should be a private right of action for breach of the duty. The legislative intention at the time the duty is created cannot logically be affected by subsequent dependence or reliance on it. Nor do I think that the

Cette dernière fait valoir que l'obligation de maintenir des aérodrômes doit être entendue comme une obligation à l'égard des compagnies d'aviation commerciale, car celles-ci sont obligées par les nécessités d'ordre pratique d'utiliser les aérodrômes de l'État et elles ont investi des sommes considérables compte tenu de l'existence de cette obligation de maintenir les aérodrômes en état opérationnel. Dans son mémoire, l'appelante a formulé ainsi cette prétention:

[TRADUCTION] 5. L'obligation statutaire de maintenir les aérodrômes civils du gouvernement fédéral incombe à l'origine au ministre des Transports, quand l'État a mis en œuvre une politique de promotion de l'aviation commerciale au Canada. Alors comme aujourd'hui, il n'était pas pratique pour les compagnies d'aviation de fournir leurs propres aérodrômes et le gouvernement fédéral en conséquence a commencé à construire et à acquérir les aérodrômes civils pour favoriser l'essor de l'aviation commerciale.

d Fermeement appuyées sur l'engagement pris par la Couronne aux termes de l'article 3c) de maintenir les aérodrômes de l'État, les entreprises commerciales ont investi de gros capitaux pour fournir des services aériens commerciaux au Canada, et c'est précisément ce à quoi visait la législation évoquée. Elle avait été adoptée pour assurer les compagnies que les aérodrômes de l'État seraient maintenus en conditions de fonctionnement, faute de quoi l'aviation commerciale n'aurait pas été développée. L'obligation contractée par le gouvernement à cet égard en vertu de la Loi est la contrepartie de l'obligation mise à la charge des compagnies d'aviation commerciale titulaires de permis d'exploitation.

f 6. La relation existant entre lesdites compagnies et l'État dans de telles circonstances est analogue à la relation de confiance et de responsabilité qui, dans d'autres contextes, a été jugée engendrer une obligation juridique incombant à la personne à laquelle on a fait confiance. Elle est analogue aussi (puisque l'État est dans une situation de monopole virtuel en ce qui a trait aux aérodrômes mis à la disposition des compagnies d'aviation) à la relation existant dans d'autres situations de monopole où le monopolisateur a l'obligation de fournir des biens et services à ceux qui les requièrent.

h La confiance peut constituer le fondement d'une obligation en *common law*, comme c'est le cas pour l'allégation de négligence; mais je ne crois pas que la dépendance ou la confiance absolue à l'égard d'un service public ou d'installations mises à la disposition du public suffisent à créer un droit privé d'action pour manquement à une obligation statutaire de fournir ce service ou ces installations. Le contexte de la naissance de l'obligation doit être tel que raisonnablement il aurait fallu, lors de l'adoption de la loi, y préciser l'intention de donner un droit privé d'action pour manquement à ladite obligation. L'intention du législateur quand il l'a

concept of control or monopoly is a sufficient reason for inferring such an intention. Control or monopoly is inherent in most governmental functions. It begs the question to argue that because they are functions of this nature there must be a right of action for breach of a statutory duty to carry them out.

The duty imposed by section 3(c) of the *Aeronautics Act* is part of a general assignment of ministerial responsibilities with respect to aeronautics. When the duty was first imposed, and even at the time it was transferred to the Minister of Transport in 1936, it undoubtedly reflected a legislative concern for the development of civil aviation⁹, but it appears to me to be legislation that was enacted in the interests of the country as a whole and not for the benefit or protection of any particular class of persons. The airlines which might be affected were not yet in existence. But even assuming that the duty must in some measure be considered to be a duty for the benefit of the airlines that were expected to make use of the aerodromes, I cannot conceive that it was the intention of Parliament to create Crown liability for the kind of loss that is claimed in the present case. To ascribe to Parliament an intention to give the commercial airlines a right of action for economic loss resulting from a failure to keep an airport open would be to ascribe to it an intention to create a category of Crown liability extending in nature and scope far beyond that for injury to person or property then existing under federal legislation¹⁰. There would have to be a clear indication of an intention to transfer loss of this kind from the airlines to the public treasury.

⁹ It should be observed, however, that section 3 is not concerned exclusively with civil aviation, and that by section 2, in any matter relating to defence, "Minister" means the Minister of National Defence.

¹⁰ Section 16(a) of an *Act to amend "The Supreme Court and Exchequer Courts Act," and to make better provision for the Trial of Claims against the Crown*, S.C. 1887, c. 16, as amended by S.C. 1917, c. 23, s. 2.

créée ne peut en bonne logique être influencée par la dépendance ou la confiance absolue ressenties ultérieurement en raison de cette obligation. Je ne pense pas non plus que l'idée de contrôle ou de monopole soit une raison suffisante pour altérer la susdite intention. Le contrôle et le monopole sont parties intégrantes de la plupart des fonctions de l'État. L'allégation que nous examinons aboutirait à prétendre que l'existence de fonctions de cette nature donne nécessairement lieu à un droit d'action en cas de manquement à l'obligation statutaire de mener lesdites fonctions à bien.

L'obligation imposée par l'article 3c) de la *Loi sur l'aéronautique* est l'une des responsabilités ministérielles générales attribuées en ce domaine. A l'époque où cette obligation a été imposée, et même à l'époque de son transfert au ministre des Transports en 1936, elle exprimait incontestablement le souci du législateur de développer l'aviation civile⁹, mais, à mon avis, les dispositions législatives adoptées l'ont été dans l'intérêt du pays en général et non à l'avantage ou pour la protection d'une catégorie déterminée de personnes. Les compagnies d'aviation qui auraient pu être touchées n'existaient pas encore. Mais même en supposant que l'obligation en cause doive dans une certaine mesure être considérée comme une obligation contractée en faveur des compagnies d'aviation usagères futures des aérodromes, je ne puis admettre que le législateur ait eu l'intention de rendre la Couronne responsable de pertes comme celle dont l'indemnisation est réclamée ici. Attribuer au Parlement l'intention de donner aux compagnies d'aviation commerciale un droit d'action pour la perte financière résultant de la fermeture d'un aérodrome, ce serait lui attribuer l'intention de créer une responsabilité de la Couronne de nature et de portée beaucoup plus étendues que la responsabilité pour dommage à la personne ou aux biens existant à l'époque conformément aux lois fédérales¹⁰. Il aurait fallu une indication nette de l'intention de transférer une perte de cette nature des compagnies aériennes au Trésor public.

⁹ On doit cependant noter que l'article 3 ne porte pas exclusivement sur l'aviation civile et qu'en vertu de l'article 2, en toute matière relative à la défense nationale, le mot «Ministre» désigne le ministre de la Défense nationale.

¹⁰ L'article 16a) de l'*Acte à l'effet de modifier l'Acte des cours Suprême et de l'Échiquier, et d'établir de meilleures dispositions pour l'instruction des réclamations contre la Couronne*, S.C. 1887, c. 16, modifié par S.C. 1917, c. 23, art. 2.

The cases cited by the appellant, in particular, *Home Office v. Dorset Yacht Co. Ltd.* [1970] A.C. 1004; *Dutton v. Bognor Regis Urban District Council* [1972] 1 Q.B. 373; and *O'Rourke v. Schacht*, *supra*, as reflecting what Spence J. in the *O'Rourke* case spoke of as the "modern view of liability", do not, in my respectful opinion, apply to the issue in the present case. The *Dorset Yacht* and *Dutton* cases were based on negligence in the exercise of statutory duties or powers, and not on breach of statutory duty¹¹, as such, and they involved application of the principles enunciated in *Geddis v. Proprietors of the Bann Reservoir* (1878) 3 App. Cas. 430 per Lord Blackburn at 455-456 and in *M'Alister (or Donoghue) (Pauper) v. Stevenson* [1932] A.C. 562 per Lord Atkin at 580. They were based on a duty of care owing to particular individuals. The present case is based on breach of statutory duty by a deliberate act of policy during the course of a strike. The reasons of the majority of the Supreme Court of Canada in the *O'Rourke* case suggest that it was regarded as a case of breach of statutory duty¹², but I do not think there is any analogy between the statutory basis on which the Court found a duty of care owing by the police officers to the plaintiff in that case and the statutory provision that is involved in the present case. In the *O'Rourke* case the Court found a statutory duty to maintain a traffic patrol of the highway for the protection of users. For the reasons I have indicated, there is no suggestion in section 3 of the *Aeronautics Act* that protection of the commercial airlines from loss of the kind suffered in the present case is a concern of the section. *O'Rourke* was cited, chiefly, as I understood the appellant's argument, to show that statutory provisions which are concerned with a general assignment or division of administrative responsibility may at the same time embody legally enforceable duties. It is not disputed that section 3(c) imposes a duty. The question is whether it is a duty to the appellant. I have indicated why I do not think it can be construed to be such a duty.

¹¹ *Home Office v. Dorset Yacht Co. Ltd.* [1970] A.C. 1004 per Lord Pearson at 1055; *Dutton v. Bognor Regis Urban District Council* [1972] 1 Q.B. 373 per Sachs L.J. at 408 and Stamp L.J. at pp. 412 and 415.

¹² [1976] 1 S.C.R. 53 at 65, 71.

La jurisprudence invoquée par l'appelante, et en particulier *Home Office c. Dorset Yacht Co. Ltd.* [1970] A.C. 1004; *Dutton c. Bognor Regis Urban District Council* [1972] 1 Q.B. 373; et *O'Rourke c. Schacht*, ci-dessus, tous arrêts appuyant ce que le juge Spence appelle dans l'affaire *O'Rourke* «ces propositions novatrices en matière de responsabilité», ne s'appliquent pas en l'espèce. Les décisions *Dorset Yacht* et *Dutton* portaient sur la négligence dans l'exercice de fonctions ou de pouvoirs statutaires, non sur un manquement à une obligation statutaire¹¹ en tant que telle, et elles postulaient l'application des principes énoncés par lord Blackburn aux pages 455 et 456 dans la décision *Geddis c. Proprietors of the Bann Reservoir* (1878) 3 App. Cas. 430, ainsi que par lord Atkin à la page 580 dans la décision *M'Alister (or Donoghue) (Pauper) c. Stevenson* [1932] A.C. 562. Ces décisions portaient sur une obligation de diligence incombant à certains particuliers. La présente espèce met en cause un manquement à une obligation statutaire, lequel constituait un acte délibéré posé dans le cadre d'une ligne de conduite adoptée pendant une grève. Les motifs de la majorité de la Cour suprême du Canada dans la décision *O'Rourke* donnent à penser qu'il s'agissait dans cette affaire d'un manquement à une obligation statutaire¹², mais je ne vois aucune analogie entre le fondement légal, reconnu par le tribunal, de l'obligation de diligence à l'égard du demandeur qui incombait aux policiers dans la première affaire et la disposition statutaire en cause dans la présente espèce. Dans l'affaire *O'Rourke*, la Cour a confirmé l'existence d'une obligation statutaire de faire patrouiller la route par des agents de la circulation pour la protection des usagers. Pour les raisons que j'ai indiquées, l'article 3 de la *Loi sur l'aéronautique* ne laisse pas entendre qu'il vise à protéger les compagnies d'aviation commerciale contre des pertes comme celle subie en l'espèce. Si je comprends bien l'allégation de l'appelante, elle a cité *O'Rourke* surtout pour montrer que des dispositions législatives consacrées à une répartition

¹¹ *Home Office c. Dorset Yacht Co. Ltd.* [1970] A.C. 1004, par lord Pearson, à la page 1055; *Dutton c. Bognor Regis Urban District Council* [1972] 1 Q.B. 373 par les juges lord Sachs à la page 408 et lord Stamp aux pages 412 et 415.

¹² [1976] 1 R.C.S. 53, aux pages 65 et 71.

In the result I am in respectful agreement with the conclusion of the learned Trial Judge [at page 729] on this branch of the case as follows:

I conclude the Minister's duty prescribed by paragraph 3(c) of the statute is not a duty enforceable by persons, including the plaintiff, injured or aggrieved by a default. It is a public duty only. For breach, the Minister answers to Parliament alone.

I do not wish, however, to be understood by that to mean that whenever a duty is imposed on a minister of the Crown to provide a public service the existence of the principle of ministerial responsibility necessarily or by itself excludes the possibility of civil liability for a breach of the duty.

The appellant relied on the judgment of this Court in the case of *Prince Edward Island v. Canada*¹³, in which a majority of the Court held that the Government of Prince Edward Island was entitled to be compensated by the Government of Canada for damage caused to it by the interruption, as a result of a strike, of the ferry service between the Island and the mainland. That case was quite different. What was involved there was a constitutional enactment, pursuant to an inter-governmental agreement, by which a duty was imposed on one government in favour of another. It was a controversy between Canada and a province that fell to be determined under section 19 of the *Federal Court Act* and not a question involving the liability of the Crown to a subject. Because of what was decided there, however, I prefer not to express an opinion, as I have already indicated, as to the effect of a lawful strike on the statutory duty to maintain aerodromes if the duty were one owing to the appellant.

* * *

¹³ *The Queen (Canada) v. The Queen (P.E.I.)* [1978] 1 F.C. 533.

générale ou à une division des responsabilités d'ordre administratif pouvaient en même temps contenir des obligations exécutoires en vertu de la loi. Le fait que l'article 3c) impose une obligation n'est pas contesté. La question est de savoir s'il s'agit d'une obligation à l'égard de l'appelante. Comme je l'ai indiqué, je ne crois pas qu'on puisse interpréter l'article comme imposant une obligation de cette sorte.

En définitive, je souscris respectueusement à la conclusion du savant juge de première instance [à la page 729] sur cet aspect du dossier lorsqu'il dit:

Je conclus que l'obligation imposée au Ministre par l'alinéa 3c) de la loi n'est pas exécutable par les personnes, y compris la demanderesse, à qui son inexécution cause un dommage corporel ou matériel. Il s'agit d'une obligation exclusivement publique. Le Ministre répond de son inexécution devant le seul Parlement.

Je n'entends pas, toutefois, que l'on comprenne par là que chaque fois qu'incombe à un ministre de la Couronne l'obligation de fournir un service public, l'existence du principe de la responsabilité ministérielle exclut nécessairement ou par lui-même la possibilité d'une responsabilité civile pour un manquement à ladite obligation.

L'appelante s'appuie sur le jugement rendu par la Cour dans l'affaire *Île-du-Prince-Édouard c. Canada*¹³, où la majorité a conclu que le gouvernement de cette province était en droit de recevoir du gouvernement fédéral un dédommagement pour le tort à lui causé par l'interruption, du fait d'une grève, du service de bac reliant l'Île au continent. C'était là un cas tout à fait différent. Il s'agissait d'une disposition constitutionnelle édictée conformément à un accord fédéral-provincial et imposant une obligation à un gouvernement au bénéfice d'un autre. C'était un litige entre le Canada et une province, et il devait être réglé conformément à l'article 19 de la *Loi sur la Cour fédérale*; la responsabilité de la Couronne à l'égard d'un de ses sujets n'était pas en cause. En raison de la décision rendue dans cette affaire, je préfère éviter de me prononcer, comme je l'ai déjà dit, quant à l'effet d'une grève légale sur l'obligation statutaire de maintenir les aérodromes, au cas où il s'agirait d'une obligation à l'égard de l'appelante.

* * *

¹³ *La Reine (Canada) c. La Reine (Î.-P.-É.)* [1978] 1 C.F. 533.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

KERR D.J.: The relevant facts and issues are set out in the reasons of Heald J. and Le Dain J., which I have had the advantage of reading, and they do not require repetition by me.

The learned Trial Judge concluded that the Minister's duty was merely to take all reasonable steps in the circumstances, having in mind the overall interests of the general public; that the steps taken by him on March 7 and 8, 1975, were, in the circumstances, reasonable; and that his decision not to reach beyond designated employees on regular shift in the ways suggested by the appellant was also reasonable.

I see no ground upon which to impugn those conclusions.

Additionally, I am of the view that the *Aeronautics Act* does not create Crown liability for the kind of loss in respect of which the claim in the present case is made.

Therefore, I agree that the appeal should be dismissed.

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

LE JUGE SUPPLÉANT KERR: Les faits et points litigieux en cause ici sont exposés dans les motifs du juge Heald et du juge Le Dain, que j'ai eu l'avantage de lire et que je n'ai pas à répéter.

Le savant juge de première instance a conclu que l'obligation du Ministre se limitait à prendre toutes les mesures qui étaient raisonnables dans les circonstances, tout en gardant à l'esprit les intérêts du grand public; que les mesures prises par le Ministre les 7 et 8 mars 1975 étaient raisonnables dans les circonstances considérées; et que sa décision de se limiter aux équipes régulières d'employés désignés et de ne pas suivre les procédés proposés par l'appelante était également raisonnable.

Je ne vois aucune raison de combattre ces conclusions.

En outre, je suis d'avis que la *Loi sur l'aéronautique* ne rend pas la Couronne responsable de la sorte de perte en cause ici.

En conséquence, je souscris au rejet de l'appel.