

T-3203-76

T-3203-76

**The Queen (Plaintiff)**

v.

**Saskatchewan Wheat Pool (Defendant)**

Trial Division, Collier J.—Winnipeg, April 25 and 26; Vancouver, July 19, 1979.

*Crown — Claim founded on breach of statutory duty — Statutory prohibition against discharge of infested grain — Defendant, unaware of any infestation, discharged infested grain into ship — Canadian Wheat Board, agent for plaintiff, was ordered to fumigate — Plaintiff seeking to recover amount paid for fumigation — Canada Grain Act, S.C. 1970-71-72, c. 7, ss. 38(1),(2), 61(1), 86(a),(b),(c),(d), 89(2).*

This is an action to recover the amount paid for the fumigation of part of a shipment of grain that had been discharged from defendant's elevators into a vessel and was discovered to have been infested (contrary to paragraph 86(c) of the *Canada Grain Act*) after the ship had sailed. Defendant was unaware of the infestation. The Canadian Grain Commission, pursuant to its statutory powers, directed the Canadian Wheat Board to fumigate the grain in the affected holds. As the destination port could not handle the situation, the fumigation was carried out at Kingston. The shipowners charged the Board for the hire of a tug and for the time the vessel was held up. The latter charge, calculated on a per diem basis equal to what the vessel was expected to earn on a budget basis, was more costly than demurrage calculated at an hourly rate. The plaintiff's claim is founded, not on negligence, but simply on breach of statutory duty imposed by paragraph 86(c) of the *Canada Grain Act*. Defendant, however, contends that (a) the *Canada Grain Act* does not create any rights enforceable by civil action by individuals aggrieved by breach of some specified duty, (b) the duty in paragraph 86(c) is not absolute but qualified and there would be no breach if reasonable care were taken, and (c) the damages are unreasonable or excessive, or both.

*Held*, the action is allowed. Considering the statute as a whole, paragraph 86(c) points to a litigable duty on the defendant, enforceable by persons injured or aggrieved by a breach of that duty. While the taking of reasonable care might possibly be a defence to a criminal charge under paragraph 86(c), it does not follow that it would be a defence to a civil breach of the paragraph. The Court rejects the contention that the possibility of a good answer to a criminal charge reduces the civil onus of an absolute duty to one of a qualified duty. The legislators have imposed an absolute prohibition against discharging infested grain to ensure that grain is a dependable commodity for domestic and export markets. It was not unreasonable for the Board to have paid the amount charged by the shipowners. Nor was the amount itself, in the circumstances,

**La Reine (Demanderesse)**

c.

**Saskatchewan Wheat Pool (Défenderesse)**

Division de première instance, le juge Collier—Winnipeg, les 25 et 26 avril; Vancouver, le 19 juillet 1979.

*Couronne — Action fondée sur le manquement à une obligation statutaire — Le chargement de grain infesté est interdit par la Loi — La défenderesse a chargé à son insu du grain infesté à bord d'un navire — La Commission canadienne du blé, mandataire de la demanderesse, a reçu l'ordre de procéder à la fumigation — La demanderesse cherche à recouvrer les frais de fumigation — Loi sur les grains du Canada, S.C. 1970-71-72, c. 7, art. 38(1),(2), 61(1), 86a),(b),(c),(d), 89(2).*

Action en recouvrement des frais de fumigation d'une partie d'une cargaison de blé chargée des éleveurs de la défenderesse à bord d'un navire et dont l'infestation (qui constitue une violation de l'alinéa 86c) de la *Loi sur les grains du Canada*) a été découverte après l'appareillage du navire. La défenderesse n'était pas au courant de cette infestation. La Commission canadienne des grains, en vertu des pouvoirs qu'elle tient de la Loi, a ordonné à la Commission canadienne du blé de fumiger le grain entreposé dans les cales affectées. Comme le port de destination ne convenait pas pour cette tâche, la fumigation a eu lieu à Kingston. Les propriétaires du navire ont facturé à la Commission la location d'un remorqueur et le temps d'immobilisation du navire. Ce dernier, représentant ce que le navire aurait normalement rapporté sur une base journalière, donnait un chiffre supérieur aux surestaries calculées sur une base horaire. L'action de la demanderesse ne se fonde pas sur la négligence, mais simplement sur le manquement à une obligation statutaire prévue à l'alinéa 86c) de la *Loi sur les grains du Canada*. La défenderesse soutient a) que la *Loi sur les grains du Canada* ne crée aucun droit susceptible d'exécution par action civile de la part de personnes s'estimant lésées par le manquement à certaines obligations, b) que l'obligation prévue à l'alinéa 86c) n'est pas absolue mais assortie de réserves et qu'il n'y a pas manquement en cas de précautions raisonnables, et c) que les dommages-intérêts réclamés sont soit déraisonnables soit excessifs soit les deux à la fois.

*Arrêt*: l'action est accueillie. A la lumière de l'ensemble de la Loi, l'alinéa 86c) impose à la défenderesse une obligation dont l'exécution par voie judiciaire peut être demandée par toute personne lésée en raison d'un manquement à cette obligation. Alors que la diligence raisonnable peut être une défense contre une accusation criminelle au titre de l'alinéa 86c), il ne s'ensuit pas qu'elle en soit une contre une poursuite civile fondée sur l'inobservation de cet alinéa. La Cour rejette l'argument voulant qu'une bonne défense contre une accusation criminelle réduit le fardeau civil afférent à une obligation absolue à celui afférent à une obligation restreinte. Le législateur a imposé une interdiction absolue contre le chargement de grain infesté en vue de faire du grain une denrée valable sur les marchés intérieurs et d'exportation. La Commission a eu raison de payer

unreasonable. The Board and the vessel were faced with a novel situation.

*Potts or Riddell v. Reid* [1943] A.C. 1, applied. *Canadian Pacific Air Lines, Ltd. v. The Queen* [1979] 1 F.C. 39, considered. *R. v. City of Sault Ste. Marie* [1978] 2 S.C.R. 1299, considered.

ACTION.

COUNSEL:

*Henry B. Monk, Q.C., Edythe MacDonald, Q.C. and Deedar Sagoo* for plaintiff.  
*E. J. Moss, Q.C.* for defendant.

SOLICITORS:

*Deputy Attorney General of Canada* for plaintiff.  
*Balfour, Moss, Milliken, Laschuk, Kyle, Vancise & Cameron, Regina,* for defendant.

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

COLLIER J.: The Canadian Wheat Board (hereinafter "the Board") is an agent of the federal Crown (the plaintiff). In 1975 the defendant operated two licensed terminal grain elevators at Thunder Bay, Ont. One of those elevators was known as terminal No. 8.

The Board was the holder of a number of terminal elevator receipts for grain issued by the defendant. On September 19, 1975 it directed, through an agent, that a cargo of wheat be shipped on board a vessel, the *Frankcliffe Hall*. The cargo was to be made up of a certain quantity of No. 3 Canada Utility Wheat and a certain quantity of another grade of wheat. In this suit, only the No. 3 Canada Utility Wheat is relevant. The appropriate elevator receipts were surrendered to the defendant. The defendant then caused No. 3 Canada Utility Wheat to be loaded into holds 1, 3, 5 and 6 of the vessel. This procedure was pursuant to subsection 61(1) of the *Canada Grain Act*<sup>1</sup>. Loading commenced on September 22, 1975. Some of the wheat discharged from terminal 8 was infested with rusty grain beetle larvae. The defendant was not aware of this situation. The infestation was

<sup>1</sup> S.C. 1970-71-72, c. 7.

le montant réclamé par les propriétaires du navire et ce montant, vu les circonstances, n'est pas déraisonnable. La Commission et le navire se sont trouvés en face d'une situation nouvelle.

Arrêt appliqué: *Potts or Riddell c. Reid* [1943] A.C. 1. Arrêts examinés: *Lignes aériennes Canadien Pacifique, Ltée c. La Reine* [1979] 1 C.F. 39; *R. c. La ville de Sault Ste-Marie* [1978] 2 R.C.S. 1299.

ACTION.

AVOCATS:

*Henry B. Monk, c.r., Edythe MacDonald, c.r. et Deedar Sagoo* pour la demanderesse.  
*E. J. Moss, c.r.* pour la défenderesse.

PROCUREURS:

*Le sous-procureur général du Canada* pour la demanderesse.  
*Balfour, Moss, Milliken, Laschuk, Kyle, Vancise & Cameron, Regina,* pour la défenderesse.

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

LE JUGE COLLIER: La Commission canadienne du blé (ci-après appelée «la Commission») est un mandataire de la Couronne fédérale (la demanderesse). En 1975, la défenderesse exploitait à Thunder Bay (Ontario) deux élévateurs à grain terminus autorisés. L'un est appelé le terminus n° 8.

La Commission détient un certain nombre de récépissés d'élevateur à grain terminus délivrés par la défenderesse. Le 19 septembre 1975, elle a ordonné, par l'entremise d'un mandataire, d'expédier une cargaison de blé sur le navire *Frankcliffe Hall*. Cette cargaison devait comprendre du blé canadien d'utilité générale n° 3 et du blé d'une autre classe. Seul le blé canadien d'utilité générale n° 3 est en cause en l'espèce. Les récépissés d'élevateur afférents à cette cargaison ont été remis à la défenderesse. Celle-ci a alors fait charger le blé canadien d'utilité générale n° 3 dans les cales 1, 3, 5 et 6 du navire. Cette opération fut effectuée conformément au paragraphe 61(1) de la *Loi sur les grains du Canada*<sup>1</sup>. Le chargement a commencé le 22 septembre 1975. Une partie du blé déchargé du terminus n° 8 était infesté de larves de cucujide roux. La défenderesse ignorait cette situa-

<sup>1</sup> S.C. 1970-71-72, c. 7.

discovered through inspection, by the Grain Inspection Division of the Canadian Grain Commission, of samples taken by government inspectors during the course of loading.

The infestation was confined to the grain in holds 5 and 6. It was not discovered until after the vessel had set out, on September 23, 1975, from Thunder Bay. The Canadian Grain Commission, pursuant to its statutory powers, directed the Board to fumigate the 237,569 bushels loaded into holds 5 and 6. This was done.

The facts, recited above, are not in dispute.

The Board alleges it incurred expense of \$98,261.55 in connection with the fumigation of the infested grain. The plaintiff, as principal, now seeks to recover that amount from the defendant.

The plaintiff's claim is founded, not on negligence, but simply on breach of statutory duty. The plaintiff asserts the defendant did not discharge into the vessel grain of the same kind and grade as the grain referred to in the elevator receipts, as required by subsection 61(1) of the *Canada Grain Act*; the infested grain was not No. 3 Canada Utility Wheat. Secondly, the plaintiff says the defendant violated paragraph 86(c) of the statute in that it discharged from its elevator grain that was infested.

I set out the statutory provisions relied on:

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

(a) requests that the grain be shipped,

(b) causes to be placed at the elevator to transport the grain a conveyance that is capable of receiving grain discharged out of the elevator and to which the grain may lawfully be delivered, and

(c) surrenders the elevator receipt and pays the charges accrued under this Act in respect of the grain referred to in the receipt,

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

tion. L'infestation a été découverte au cours d'une inspection effectuée par la Division de l'inspection des grains de la Commission canadienne des grains, des échantillons prélevés pendant le chargement par les inspecteurs du gouvernement.

L'infestation a été circonscrite au grain entreposé dans les cales 5 et 6. Elle n'a été découverte qu'après que le navire eut quitté Thunder Bay, le 23 septembre 1975. La Commission canadienne des grains, en vertu des pouvoirs que la Loi lui confère, a ordonné à la Commission de fumiger les 237,569 boisseaux chargés dans les cales 5 et 6, ce qu'elle a fait.

Les faits exposés ci-dessus ne sont pas contestés.

La Commission prétend que la fumigation du grain infesté lui a coûté \$98,261.55. La demanderesse, en sa qualité de mandant, cherche maintenant à recouvrer de la défenderesse ce montant.

La réclamation de la demanderesse se fonde non pas sur la négligence, mais simplement sur le manquement à une obligation statutaire. Elle prétend que la défenderesse n'a pas déchargé dans le navire du grain du genre ou de la classe mentionnée dans les récépissés d'élevateur, comme le requiert le paragraphe 61(1) de la *Loi sur les grains du Canada*. En effet, le grain infesté n'était pas du blé canadien d'utilité générale n° 3. Elle prétend également que la défenderesse a violé l'alinéa 86(c) de la Loi en ce qu'elle a déchargé de son élévateur du grain infesté.

Voici les dispositions législatives pertinentes:

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

a) demande que le grain soit expédié,

b) fait placer le long de l'élevateur pour transporter le grain, un moyen de transport qui peut recevoir le grain déchargé de l'élevateur et auquel le grain peut légalement être livré, et

c) rend le récépissé d'élevateur et paie les frais dus, en vertu de la présente loi pour le grain mentionné dans le récépissé,

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

86. No operator of a licensed elevator shall

(a) issue a cash purchase ticket acknowledging the purchase of any grain or an elevator receipt or other document purporting to acknowledge the receipt of any grain if the grain has not been purchased or received into the elevator;

(b) permit to be outstanding in respect of a quantity of grain in the elevator more than one cash purchase ticket or more than one elevator receipt or other document acknowledging receipt of the grain;

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

(d) except with the permission of the Commission, mix with any grain in the elevator any material other than grain.

Paragraph 9 of the statement of claim essentially sets out the cause of action averred:

9. The Defendant wrongfully and contrary to the terms of the elevator receipts and the contracts made thereby and the Canada Grain Act failed to deliver wheat of the grade No. 3 Canada Utility from its terminal elevator No. 8 at Thunder Bay into the holds Nos. 5 and 6 of the vessel aforesaid, but wrongfully and contrary to the terms of the elevator receipts, the said contracts and the said Act discharged into the holds Nos. 5 and 6 aforesaid 122,017.8 bushels of wheat infested by rusty grain beetle larvae which was not of the grade No. 3 Canada Utility but was infested wheat.

During argument Mr. Monk, counsel for the plaintiff, conceded the evidence did not support a breach, by the defendant, of subsection 61(1); he said the plaintiff would not therefore rely on a breach of that portion of the statute. I shall not, therefore, deal further with it.

The defendant puts forward a number of defences:

(a) the *Canada Grain Act* does not create any rights enforceable by civil action by individuals who say they have been aggrieved by breach of some specified duty or duties.

(b) the duty set out in paragraph 86(c) is not absolute, but qualified; if reasonable care was taken, as it is alleged here, then there was no breach by the defendant.

(c) the damages are unreasonable or excessive, or both.

I turn to the first defence raised.

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

a) délivrer un bon de paiement au comptant constatant l'achat de grain, un récépissé d'élévateur ni un autre document présenté comme étant un accusé de réception de grain si le grain n'a pas été acheté ou reçu dans l'élévateur;

b) laisser en circulation pour une quantité de grain se trouvant dans l'élévateur plus d'un bon de paiement au comptant ou plus d'un récépissé d'élévateur ou autre document constatant la réception du grain;

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

d) sauf avec la permission de la Commission, mélanger avec du grain dans l'élévateur toute autre matière que du grain.

Le paragraphe 9 de la déclaration énonce les principaux points de la cause d'action:

[TRADUCTION] 9. La défenderesse, à tort et contrairement aux termes des récépissés d'élévateur et des contrats y afférents, ainsi que de la Loi sur les grains du Canada, a omis de livrer du blé canadien d'utilité générale n° 3, lequel devait être déchargé de son élévateur terminus n° 8 à Thunder Bay, dans les cales n°s 5 et 6 du navire susmentionné. En outre, elle a, à tort et contrairement aux termes des récépissés d'élévateur, desdits contrats et de ladite Loi, déchargé dans les cales n°s 5 et 6, un total de 122,017.8 boisseaux de blé qui était infesté de larves de cucujide roux et qui n'était pas du blé canadien d'utilité générale n° 3.

Au cours de sa plaidoirie, M<sup>e</sup> Monk, avocat de la demanderesse, a admis que la preuve n'établissait pas que la défenderesse n'avait pas observé le paragraphe 61(1) de la Loi et qu'il n'invoquerait pas, par conséquent, son inobservation. Je n'insisterai donc pas sur ce point.

La défenderesse avance les moyens suivants:

a) la *Loi sur les grains du Canada* ne crée aucun droit exécutoire par action civile en faveur de personnes qui prétendent avoir été lésées par le manquement à certaines obligations;

b) l'obligation énoncée à l'alinéa 86c) n'est pas absolue, mais restreinte. Du moment que la défenderesse a pris des précautions raisonnables, comme elle le prétend en l'occurrence, elle n'a manqué à aucune obligation;

c) les dommages-intérêts sont déraisonnables ou excessifs ou les deux.

Je passe au premier moyen de défense.

In determining whether a breach of paragraph 86(c) confers a civil right of action on individuals one must look at the whole of the *Canada Grain Act*. This statute provides for prosecution of, and penalties against those who violate or fail to comply with, its provisions. I reproduce, as an example, subsection 89(2).

89. ...

(2) Every person who violates or fails to comply with any provision of this Act, other than section 59, or of the regulations or any order of the Commission, other than an order for the payment of any money or apportionment of any loss, is guilty of an offence and

(a) if an individual, is liable

(i) on summary conviction, to a fine not exceeding two thousand dollars or to imprisonment for a term not exceeding one year or to both, or

(ii) on conviction upon indictment, to a fine not exceeding four thousand dollars or to imprisonment for a term not exceeding two years or to both; or

(b) if a corporation, is liable

(i) on summary conviction, to a fine not exceeding three thousand dollars, or

(ii) on conviction upon indictment, to a fine not exceeding six thousand dollars.

But that does not end the matter, nor necessarily lead to the conclusion civil remedies by persons injured are excluded.

Part III of the Act deals with the licensing of elevator operators and grain dealers, and the resulting rights and duties. Before licenses are issued the applicants must satisfy the Canadian Grain Commission ("the Commission") they are financially able to carry on the particular type of operation, and must post security to ensure that all obligations "for the payment of money or delivery of grain" are met (section 36). Additional security can be demanded during the term of the licence (subsection 38(1)). Subsections 38(1) and (2) are, on the question of civil liability, relevant:

38. (1) Where, at any time during the term of a licence, the Commission has reason to believe and is of opinion that any security given by the licensee pursuant to this Act is not sufficient to ensure that all obligations to holders of documents for the payment of money or delivery of grain issued by the licensee will be met, the Commission may, by order, require the licensee to give, within such period as the Commission considers reasonable, such additional security by bond, insurance or

Pour déterminer si une violation de l'alinéa 86c) confère le droit d'intenter une action civile, on doit considérer l'ensemble de la *Loi sur les grains du Canada*. Elle prévoit des poursuites et des pénalités contre ceux qui contreviennent ou omettent de se conformer à ses dispositions. A titre d'exemple, je cite le paragraphe 89(2):

89. ...

(2) Quiconque contrevient ou omet de se conformer à une disposition de la présente loi, autre que l'article 59, ou à une disposition des règlements ou d'un arrêté de la Commission, autre qu'un arrêté portant paiement d'argent ou répartition de perte, est coupable d'une infraction et

a) s'il s'agit d'un particulier, est passible

(i) sur déclaration sommaire de culpabilité d'une amende de deux mille dollars au plus ou d'un emprisonnement d'un an au plus, ou de l'une et l'autre peine, ou

(ii) sur déclaration de culpabilité après mise en accusation, d'une amende de quatre mille dollars au plus ou d'un emprisonnement de deux ans au plus, ou de l'une et l'autre peine; ou

b) s'il s'agit d'une corporation, est passible

(i) sur déclaration sommaire de culpabilité, d'une amende de trois mille dollars au plus, ou

(ii) sur déclaration de culpabilité après mise en accusation, d'une amende de six mille dollars au plus.

Mais cela ne règle pas la question ni n'entraîne nécessairement la conclusion que des personnes lésées ne disposent pas de recours civils.

La Partie III de la Loi traite des permis délivrés aux exploitants d'élevateur et aux négociants en grains, ainsi que des droits et des obligations rattachés à ces permis. Aucun d'eux ne doit être délivré à moins que les requérants n'établissent à la satisfaction de la Commission canadienne des grains («la Commission» dans la Loi) qu'ils sont financièrement capables de poursuivre ce genre d'exploitation et ne donnent une garantie pour assurer le respect de tous les engagements «relatifs au versement de fonds ou à la livraison de grains» (article 36). Cette dernière peut également exiger une garantie supplémentaire au cours de la durée de validité d'un permis (paragraphe 38(1)). Les paragraphes 38(1) et (2) sont pertinents quant à la question de la responsabilité civile:

38. (1) Lorsque, à tout moment au cours de la durée de validité d'un permis, la Commission a des raisons de croire ou est d'avis que toute garantie donnée par le titulaire de permis n'est pas suffisante pour assurer le respect de tous les engagements envers les détenteurs de documents relatifs au versement de fonds ou à la livraison de grains, la Commission peut, par arrêté, exiger du titulaire de permis qu'il donne, dans le délai que la Commission estime raisonnable, la garantie supplémen-

otherwise as, in the opinion of the Commission, is sufficient to ensure that those obligations will be met.

(2) Any security given by a licensee as a condition of a licence may be realized or enforced by

- (a) the Commission; or
- (b) any person who has suffered loss or damage by reason of the refusal or failure of the licensee to
  - (i) comply with this Act or any regulation or order made thereunder, or
  - (ii) pay any money or deliver any grain to the holder of a cash purchase ticket or elevator receipt issued by the licensee pursuant to this Act on presentation of the ticket or elevator receipt for payment or delivery.

It seems to me the logical way in which a person, who has suffered loss or damage by reason of the failure of a licensee to carry out duties imposed on him by the Act, may realize on the posted security, is to first establish civil liability against that licensee. That goes to the question whether a civil right of action was contemplated or conferred.

The legal aspects of that general problem were recently canvassed by the Federal Court of Appeal in *Canadian Pacific Air Lines, Ltd. v. The Queen*<sup>2</sup>. Le Dain J. said at pages 47-48:

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 part? (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 question of policy, 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

<sup>2</sup> [1979] 1 F.C. 39, affirming [1977] 1 F.C. 715.

See also: *Orpen v. Roberts* [1925] S.C.R. 364, per Duff J. at 370. *Direct Lumber Co. Ltd. v. Western Plywood Co. Ltd.* [1962] S.C.R. 646 at 648. *Cutler v. Wandsworth Stadium Ltd.* [1949] A.C. 398. *Phillips v. Britannia Hygienic Laundry Co., Ltd.* [1923] 2 K.B. 832.

taire sous forme de cautionnement, d'assurance ou autrement qui, de l'avis de la Commission, est suffisante pour assurer le respect de tous ces engagements.

(2) Toute garantie donnée par un titulaire de permis pour ce permis peut être réalisée ou recouvrée

- a) par la Commission; ou
- b) par toute personne qui a subi une perte ou un préjudice en raison du refus ou de l'omission du titulaire de permis
  - (i) de se conformer à la présente loi, à tout règlement ou à tout arrêté établis sous son régime, ou
  - (ii) de verser des fonds ou de livrer du grain au détenteur d'un bon de paiement au comptant ou d'un récépissé d'éleveur établis par le titulaire du permis en application de la présente loi, sur présentation du bon ou du récépissé d'éleveur aux fins de paiement ou de livraison.

Il me semble logique qu'une personne, qui a subi une perte ou un préjudice par suite du refus ou de l'omission du titulaire d'un permis d'observer les obligations que la Loi lui impose, doit d'abord établir la responsabilité civile de ce titulaire avant de demander d'être indemnisée à même la garantie donnée par ce dernier. Ce qui nous ramène à la question de savoir si la Loi prévoit ou confère le droit d'intenter une action civile.

Les aspects juridiques de ce problème d'ordre général ont été récemment discutés par la Cour d'appel fédérale dans *Lignes aériennes Canadien Pacifique, Ltée c. La Reine*<sup>2</sup>. Voici en quels termes s'est exprimé le juge Le Dain aux pages 47 et 48:

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'appelante? 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 encore l'exclusion serait-elle fondée sur un principe général? Il appert qu'il s'agit, en dernière analyse, d'une question de principe, 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

<sup>2</sup> [1979] 1 C.F. 39, confirmant [1977] 1 C.F. 715.

Voir aussi: *Orpen c. Roberts* [1925] R.C.S. 364, motifs du juge Duff, à la p. 370. *Direct Lumber Co. Ltd. c. Western Plywood Co. Ltd.* [1962] R.C.S. 646, à la p. 648. *Cutler c. Wandsworth Stadium Ltd.* [1949] A.C. 398. *Phillips c. Britannia Hygienic Laundry Co., Ltd.* [1923] 2 K.B. 832.

opinion has been expressed that in the latter case the courts will be more reluctant to recognize a private right of action.

The objectives of the statute are to my mind, substantially those of the Canadian Grain Commission as specified in section 11 of the statute:

*Objects of the Commission*

11. Subject to this Act and any directions to the Commission issued from time to time under this Act by the Governor in Council or the Minister, the Commission shall, in the interests of the grain producers, establish and maintain standards of quality for Canadian grain and regulate grain handling in Canada, to ensure a dependable commodity for domestic and export markets.

Considering the statute as a whole, I conclude paragraph 86(c) points to a litigable duty on the defendant, enforceable by persons injured or aggrieved by a breach of that duty.

The second defence is that the duty created by paragraph 86(c) is not absolute, but qualified. The proper construction of the paragraph is, it is said, that the licensed elevator operator is only bound to exercise reasonable care not to discharge infested grain; the mere discharging of infested grain, without more, is not sufficient to impose civil liability. The defendant relied on cases such as *Hammond v. The Vestry of St. Pancras*, where this was said<sup>3</sup>:

The question therefore is, what is the proper construction of the Act of Parliament. That, as it seems to me, will dispose of both points; for, both turn upon the construction of s. 72. The declaration does not charge the defendants with having been guilty of negligence. It discloses no common-law liability in the defendants, and can only be a valid declaration if it can be supported upon the statute. The words of s. 72 are susceptible of either meaning,—that an absolute duty is cast upon the defendants, or that they are only bound to exercise due and reasonable care. What, then, is the proper rule of interpretation? The defendants are a public body having a duty imposed upon them by parliament to do a thing which even with the exercise of the utmost care and diligence may not always be capable of being done. It is obvious that circumstances may arise in which a sewer notwithstanding the exercise of reasonable care may be obstructed. The terms of the finding in this case assume that. The jury find in effect that the brick drain was obstructed, but that the obstruction was not known to the defendants and could not by the exercise of reasonable care

<sup>3</sup> (1873-74) L.R. 9 C.P. 316 at 322.

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 privée.

A mon avis, les objets de la Loi sont essentiellement ceux de la Commission, tels qu'énoncés à l'article 11:

*Objets de la Commission*

11. Sous réserve des autres dispositions de la présente loi à cet égard, et des instructions données à l'occasion à la Commission, en vertu de la présente loi, par le gouverneur en conseil ou le Ministre, la Commission doit, dans l'intérêt des producteurs de grain, établir et maintenir des normes de qualité pour le grain canadien et réglementer la manutention du grain au Canada en vue d'obtenir une denrée valable sur les marchés intérieurs et les marchés d'exportation.

A la lumière de l'ensemble de la Loi, je conclus que l'alinéa 86c) impose à la défenderesse une obligation dont l'exécution, par voie judiciaire, peut être demandée par toute personne lésée en raison d'un manquement à cette obligation.

En deuxième lieu, la défenderesse prétend que l'obligation créée par l'alinéa 86c) n'est pas absolue, mais restreinte. Selon elle, l'alinéa, lorsqu'on l'interprète correctement, ne requiert de l'exploitant d'élevateur autorisé que de prendre des précautions raisonnables pour ne pas décharger du grain infesté; le simple fait d'en avoir déchargé ne suffit pas à établir sa responsabilité civile. La défenderesse se fonde sur des jugements comme *Hammond c. The Vestry of St. Pancras*, où l'on trouve les commentaires suivants<sup>3</sup>:

[TRADUCTION] Il nous faut donc chercher ici l'interprétation correcte à donner à la Loi du Parlement. A mon sens, cela nous permettra de régler les deux points, car ils tournent autour de l'interprétation de l'art. 72. La déclaration n'accuse pas les défendeurs de négligence. Elle ne révèle aucune responsabilité de *common law* à leur encontre et ne peut être valable que si elle s'appuie sur la Loi. Les termes de l'art. 72 pourraient signifier ou bien qu'une obligation absolue est imposée aux défendeurs ou bien qu'ils sont seulement tenus de faire preuve d'une diligence raisonnable. Quelle est alors la règle d'interprétation applicable? Les défendeurs sont un organisme public auquel le législateur impose une obligation qui, même avec la plus grande diligence, n'est pas toujours possible à exécuter. Il est évident que, dans certains cas, un égout, en dépit de précautions raisonnables, peut être obstrué. On a d'ailleurs conclu en ce sens en l'espèce. Effectivement, le jury a jugé que la canalisation en brique était obstruée, mais que les défendeurs l'ignoraient et ne pouvaient pas le savoir, même en faisant preuve d'une diligence raisonnable. Il me semble contraire à la

<sup>3</sup> (1873-74) L.R. 9 C.P. 316, à la p. 322.

have been known to them. It would seem to me to be contrary to natural justice to say that parliament intended to impose upon a public body a liability for a thing which no reasonable care and skill could obviate. The duty may notwithstanding be absolute: but, if so, it ought to be imposed in the clearest possible terms. The intention of the legislature is to be gathered from the language used and the subject-matter. Where the language used is consistent with either view, it ought not to be so construed as to inflict a liability, unless the party sought to be charged has been wanting in the exercise of due and reasonable care in the performance of the duty imposed. According to my view of s. 72, therefore, the vestry or district board are not to be held liable for not keeping their sewers cleansed at all events and under all circumstances; but only where by the exercise of reasonable care and diligence they can and ought to know that they require cleansing, and where by the exercise of reasonable care and skill they can be kept cleansed.

Professor Fleming<sup>4</sup> points out that the *Hammond* decision was made in the infancy of the doctrine of liability for statutory negligence; that the modern tendency is to impose, in particular fields, if not absolute liability, at least stricter liability.

The plaintiff, on the other hand, referred to decisions where a statutory duty imposed liability despite the exercise by the defendant of reasonable care<sup>5</sup>. The law is, to my mind, accurately stated in the 3rd edition of *Halsbury*<sup>6</sup> as follows:

**693. Absolute and qualified duties.** The duty imposed by a statute is in many cases absolute, that is to say, all that is requisite to prove a breach of the duty is to show that the requirements of the statute have not in fact been complied with, and it is not necessary for the plaintiff in an action for breach of duty to show how the failure to comply arose or that the defendant was guilty of any failure to take reasonable care to comply, nor is it normally a defence for the defendant to show that he took all reasonable precautions to secure compliance. In certain instances the duty imposed by a statute is subject to express qualifications. In general, however, the answer to the question whether a duty imposed by a particular statute is absolute in the sense previously mentioned, or is such that it would be a defence to an action founded on breach of it to show that the defendant had been unable by the exercise of reasonable care to avoid the breach, is a matter of the construction of

<sup>4</sup> Fleming, *The Law of Torts* (4th ed.—1971, The Law Book Co. Ltd.) p. 131.

<sup>5</sup> See, for example: *Galashiels Gas Co., Ltd. v. O'Donnell or Millar* [1949] A.C. 275, at 282-285. *Potts or Riddell v. Reid* [1943] A.C. 1 at 24-25.

<sup>6</sup> *Halsbury's Laws of England* (3rd ed.—1961) vol. 36, para. 693 at pp. 455-457.

justice naturelle de dire que le législateur a eu l'intention d'imposer à un organisme public une responsabilité pour quelque chose qu'aucune diligence raisonnable ne pouvait éviter. L'obligation peut malgré tout être absolue, mais elle doit alors être imposée dans des termes aussi clairs que possible. L'intention du législateur doit être déduite des termes qu'il emploie et du sujet. Lorsque ces termes sont compatibles avec l'un ou l'autre point de vue, il ne faut pas les interpréter de manière à infliger une quelconque responsabilité, à moins que la partie que l'on veuille poursuivre n'ait pas fait preuve d'une diligence raisonnable dans l'exécution de l'obligation imposée. Par conséquent, selon mon interprétation de l'art. 72, le conseil de district ne doit pas être tenu responsable pour ne pas avoir curé les égouts en tout état de cause et en toutes circonstances, mais seulement lorsqu'en prenant des précautions raisonnables, il aurait pu et dû savoir qu'ils requéraient un curage et auraient pu être curés.

Le professeur Fleming<sup>4</sup> fait remarquer que le jugement *Hammond* a été rendu à l'époque de l'introduction de la doctrine préconisant une responsabilité pour manquement à une obligation statutaire, et que la tendance moderne est d'imposer, dans certains secteurs, sinon une responsabilité absolue, au moins une responsabilité plus stricte.

Pour sa part, la demanderesse se réfère à des jugements où il a été décidé que tout manquement à une obligation engage la responsabilité du défendeur, même lorsque celui-ci a fait preuve d'une diligence raisonnable<sup>5</sup>. A mon avis, les règles de droit applicables sont énoncées avec exactitude dans la 3<sup>e</sup> édition de *Halsbury*<sup>6</sup>, dont voici un extrait:

[TRADUCTION] **693. Obligation absolue et obligation restreinte.** Dans bien des cas, l'obligation imposée par une loi est absolue, c'est-à-dire que pour prouver tout manquement à celle-ci, il suffit de prouver que les exigences de la loi n'ont pas été observées en fait et il n'est pas nécessaire dans une action introduite à cet égard que le demandeur établisse les motifs de ce manquement ou prouve que le défendeur n'a pas pris les mesures raisonnables pour exécuter l'obligation, et le défendeur ne peut normalement, quant à lui, s'exonérer en prouvant qu'il a pris toutes les précautions raisonnables pour en assurer l'exécution. Dans certains cas, l'obligation imposée par une loi est assujettie à des conditions expresses. Toutefois, en général, ce n'est qu'en interprétant la loi qu'il est possible de répondre à la question de savoir si une obligation imposée par une loi donnée est absolue, au sens mentionné auparavant, ou si elle est telle que le défendeur dans une action fondée sur un manque-

<sup>4</sup> Fleming, *The Law of Torts* (4<sup>e</sup> éd.—1971, The Law Book Co. Ltd.), à la p. 131.

<sup>5</sup> Voir, par exemple: *Galashiels Gas Co., Ltd. c. O'Donnell or Millar* [1949] A.C. 275, aux pp. 282 à 285. *Potts or Riddell c. Reid* [1943] A.C. 1, aux pp. 24 et 25.

<sup>6</sup> *Halsbury's Laws of England* (3<sup>e</sup> éd.—1961) vol. 36, par. 693, aux pp. 455 à 457.



the particular statute. In particular, it has been held in a number of cases relating to the statutory duty of local authorities to maintain works that this duty is not absolute; how far these decisions can be extended to other statutory undertakers is doubtful. On the other hand duties to take safety precautions imposed by the factories legislation, the legislation relating to mines and quarries and similar protective statutes and statutory instruments made thereunder have been held in many instances to be absolute. The effect may be that an employer warrants that machinery or equipment which he is obliged to maintain will never be out of order. The absolute nature of the statutory liability of a shipowner for damage caused to a harbour by his vessel is considered elsewhere in this work.

But the defendant took a further position. If the defendant had been charged, the argument ran, with an offence in the terms of paragraph 86(c), the prosecution would have been required to prove *mens rea* on the part of the defendant; the taking of reasonable care would have been a defence to such a charge; the same theory should apply where civil liability is sought to be imposed. The decision of *Nay D.C.J.* in *Regina v. Schneider*<sup>7</sup> was referred to. There the accused was charged with an offence under subsection 16(1) of the *Canadian Wheat Board Act*. It was held *mens rea* was required, and proof had not been made.

There are recent decisions of the Supreme Court of Canada dealing with categories of criminal offences, and possible defences, if any. The definitive case is *R. v. City of Sault Ste. Marie*<sup>8</sup>. Dickson J. gave the judgment of the Court. He said at pages 1324-1326:

We have the situation therefore in which many Courts of this country, at all levels, dealing with public welfare offences favour (i) *not* requiring the Crown to prove *mens rea*, (ii) rejecting the notion that liability inexorably follows upon mere proof of the *actus reus*, excluding any possible defence. The Courts are following the lead set in Australia many years ago and tentatively broached by several English Courts in recent years.

It may be suggested that the introduction of a defence based on due diligence and the shifting of the burden of proof might

<sup>7</sup> (1958) 26 W.W.R. 267.

<sup>8</sup> [1978] 2 S.C.R. 1299 at 1324-1326.

See also: *The Queen v. Prue*; *The Queen v. Baril* (S.C.C.— [1979] 2 S.C.R. 547) and *R. v. Gulf of Georgia Towing Co. Ltd.* [1979] 3 W.W.R. 84 (B.C.C.A.).

ment à cette obligation, pourrait s'exonérer en prouvant qu'en dépit d'une diligence raisonnable, il n'a pas pu éviter ce manquement. Soulignons que plusieurs jugements relatifs à l'obligation statutaire des administrations publiques locales d'entretenir des ouvrages, ont statué qu'elle n'est pas absolue. Mais je doute que l'on puisse étendre ces jugements à d'autres obligations prescrites par les lois. D'autre part, l'on a jugé absolue, dans bien des cas, l'obligation de prendre les mesures de sécurité imposées par les lois sur les manufactures, les mines et les carrières, ainsi que par d'autres lois protectrices semblables et leurs règlements d'application. Cela pourrait avoir pour effet de forcer un employeur à garantir que les machines ou l'équipement qu'il est tenu d'entretenir, ne seront jamais défectueux. Nous examinerons plus loin le caractère absolu de la responsabilité statutaire d'un propriétaire de navires pour les dommages que son navire a causés à un port.

Mais la défenderesse fait en outre valoir l'argument suivant: si elle avait été accusée d'une infraction aux termes de l'alinéa 86c), il aurait incombé au ministère public de prouver l'existence de la *mens rea* chez elle; or, elle aurait pu se défendre contre une telle accusation en démontrant qu'elle avait fait preuve d'une diligence raisonnable. Elle prétend, par conséquent, que la même théorie doit s'appliquer lorsqu'on cherche à la tenir civilement responsable. Elle invoque le jugement rendu par le juge *Nay* dans *La Reine c. Schneider*<sup>7</sup>, où l'accusé avait été inculpé d'une infraction aux termes du paragraphe 16(1) de la *Loi sur la Commission canadienne du blé*. Le juge a déclaré dans ses motifs que la *mens rea* était requise, mais que la preuve n'en avait pas été apportée.

Des arrêts récents de la Cour suprême du Canada traitent des catégories d'infractions criminelles et des moyens de défense possibles, s'il en est. Le précédent s'intitule *R. c. La ville de Sault Ste-Marie*<sup>8</sup>, où le juge Dickson a prononcé le jugement de la Cour. Il déclare aux pages 1324 à 1326:

Nous sommes, par conséquent, devant une situation où plusieurs tribunaux de ce pays, à tous les niveaux, jugeant d'infractions contre le bien-être public préconisent (i) de *ne pas* exiger que le ministère public prouve la *mens rea*, (ii) de rejeter l'idée que la responsabilité suit inexorablement la simple preuve de l'*actus reus*, ce qui exclut toute défense possible. Les tribunaux suivent l'exemple donné par l'Australie il y a déjà longtemps et que plusieurs cours anglaises ont récemment essayé d'adopter.

On suggérera que l'introduction d'une défense fondée sur la diligence raisonnable et le renversement de la charge de la

<sup>7</sup> (1958) 26 W.W.R. 267.

<sup>8</sup> [1978] 2 R.C.S. 1299, aux pages 1324 à 1326.

Voir aussi: *La Reine c. Prue*; *La Reine c. Baril* (C.S.C.— [1979] 2 R.C.S. 547) et *R. c. Gulf of Georgia Towing Co. Ltd.* [1979] 3 W.W.R. 84 (C.A.C.-B.).

better be implemented by legislative act. In answer, it should be recalled that the concept of absolute liability and the creation of a jural category of public welfare offences are both the product of the judiciary and not of the Legislature. The development to date of this defence, in the numerous decisions I have referred to, of courts in this country as well as in Australia and New Zealand, has also been the work of judges. The present case offers the opportunity of consolidating and clarifying the doctrine.

The correct approach, in my opinion, is to relieve the Crown of the burden of proving *mens rea*, having regard to *Pierce Fisheries* and to the virtual impossibility in most regulatory cases of proving wrongful intention. In a normal case, the accused alone will have knowledge of what he has done to avoid the breach and it is not improper to expect him to come forward with the evidence of due diligence. This is particularly so when it is alleged, for example, that pollution was caused by the activities of a large and complex corporation. Equally, there is nothing wrong with rejecting absolute liability and admitting the defence of reasonable care.

In this doctrine it is not up to the prosecution to prove negligence. Instead, it is open to the defendant to prove that all due care has been taken. This burden falls upon the defendant as he is the only one who will generally have the means of proof. This would not seem unfair as the alternative is absolute liability which denies an accused any defence whatsoever. While the prosecution must prove beyond a reasonable doubt that the defendant committed the prohibited act, the defendant must only establish on the balance of probabilities that he has a defence of reasonable care.

I conclude, for the reasons which I have sought to express, that there are compelling grounds for the recognition of three categories of offences rather than the traditional two:

1. Offences in which *mens rea*, consisting of some positive state of mind such as intent, knowledge, or recklessness, must be proved by the prosecution either as an inference from the nature of the act committed, or by additional evidence.
2. Offences in which there is no necessity for the prosecution to prove the existence of *mens rea*; the doing of the prohibited act *prima facie* imports the offence, leaving it open to the accused to avoid liability by proving that he took all reasonable care. This involves consideration of what a reasonable man would have done in the circumstances. The defence will be available if the accused reasonably believed in a mistaken set of facts which, if true, would render the act or omission innocent, or if he took all reasonable steps to avoid the particular event. These offences may properly be called offences of strict liability. Mr. Justice Estey so referred to them in *Hickey's* case.
3. Offences of absolute liability where it is not open to the accused to exculpate himself by showing that he was free of fault.

Offences which are criminal in the true sense fall in the first category. Public welfare offences would, *prima facie*, be in the second category. They are not subject to the presumption of full *mens rea*. An offence of this type would fall in the first

preuve devraient être mis en vigueur par une loi. En réponse, il faut rappeler que le concept de responsabilité absolue et la catégorie juridique des infractions contre le bien-être public sont tous deux des créations du pouvoir judiciaire et non du législateur. Ce sont également des juges, au Canada aussi bien qu'en Australie et en Nouvelle-Zélande, qui jusqu'ici, dans les diverses décisions que j'ai citées, ont élaboré cette défense. La présente cause fournit l'occasion de consolider et de clarifier cette thèse.

A mon avis, l'approche correcte serait de relever le ministère public de la charge de prouver la *mens rea*, compte tenu de l'arrêt *Pierce Fisheries* et de l'impossibilité virtuelle dans la plupart des cas d'infractions réglementaires de prouver l'intention coupable. Normalement, seul l'accusé sait ce qu'il a fait pour empêcher l'infraction et l'on peut à bon droit s'attendre à ce qu'il rapporte la preuve de la diligence raisonnable. Ceci est particulièrement vrai quand on allègue, par exemple, que la pollution a été causée par les activités d'une compagnie importante et complexe. De même, il n'y a aucun mal à rejeter la responsabilité absolue et à admettre la défense de diligence raisonnable.

Selon cette thèse, il n'incombe pas à la poursuite de prouver la négligence. Par contre, il est loisible au défendeur de prouver qu'il a pris toutes les précautions nécessaires. Cela incombe au défendeur, car généralement lui seul aura les moyens de preuve. Ceci ne semble pas injuste, vu que l'alternative est la responsabilité absolue qui refuse à l'accusé toute défense. Alors que la poursuite doit prouver au-delà de tout doute raisonnable que le défendeur a commis l'acte prohibé, le défendeur doit seulement établir, selon la prépondérance des probabilités, la défense de diligence raisonnable.

Je conclus, pour les motifs que j'ai indiqués, qu'il y a des raisons impératives pour reconnaître trois catégories d'infractions plutôt que les deux catégories traditionnelles:

1. Les infractions dans lesquelles la *mens rea*, qui consiste en l'existence réelle d'un état d'esprit, comme l'intention, la connaissance, l'insouciance, doit être prouvée par la poursuite soit qu'on puisse conclure à son existence vu la nature de l'acte commis, soit par preuve spécifique.
2. Les infractions dans lesquelles il n'est pas nécessaire que la poursuite prouve l'existence de la *mens rea*; l'accomplissement de l'acte comporte une présomption d'infraction, laissant à l'accusé la possibilité d'écarter sa responsabilité en prouvant qu'il a pris toutes les précautions nécessaires. Ceci comporte l'examen de ce qu'une personne raisonnable aurait fait dans les circonstances. La défense sera recevable si l'accusé croyait pour des motifs raisonnables à un état de faits inexistant qui, s'il avait existé, aurait rendu l'acte ou l'omission innocent, ou si l'accusé a pris toutes les précautions raisonnables pour éviter l'événement en question. Ces infractions peuvent être à juste titre appelées des infractions de responsabilité stricte. C'est ainsi que le juge Estey les a appelées dans l'affaire *Hickey*.
3. Les infractions de responsabilité absolue où il n'est pas loisible à l'accusé de se disculper en démontrant qu'il n'a commis aucune faute.

Les infractions criminelles dans le vrai sens du mot tombent dans la première catégorie. Les infractions contre le bien-être public appartiennent généralement à la deuxième catégorie. Elles ne sont pas assujetties à la présomption de *mens rea*

category only if such words as "wilfully," "with intent," "knowingly," or "intentionally" are contained in the statutory provision creating the offence. On the other hand, the principle that punishment should in general not be inflicted on those without fault applies. Offences of absolute liability would be those in respect of which the Legislature had made it clear that guilt would follow proof merely of the proscribed act. The overall regulatory pattern adopted by the Legislature, the subject matter of the legislation, the importance of the penalty, and the precision of the language used will be primary considerations in determining whether the offence falls into the third category.

In my view, while the taking of reasonable care might possibly be a defence to a criminal charge under paragraph 86(c), it does not follow it would be a defence to a civil breach of the paragraph. To put it another way, the possibility of a good answer to a criminal charge does not reduce the civil onus of an absolute duty to one of a qualified duty. That type of contention was specifically rejected in *Potts or Riddell v. Reid*<sup>9</sup>. Lord Wright said:

Reg. 7 imposes not merely an obligation in respect of the original construction of the platform, but as to its maintenance. It "shall be "supported"; no board or plank "shall project" beyond the permitted distance. If the duty is not fulfilled, the employer is liable for the consequences to his workmen, however blameless he may be, at least in the absence of some qualifying words in the Act or regulation. Even then the onus is on the employer to prove that he is entitled to rely on the qualification: *Britannic Merthyr Coal Co., Ltd. v. David* ([1910] A.C. 74); *Black v. Fife Coal Co., Ltd.* ([1912] A.C. 149). The statutes, however, there in question, like the Factory Acts, deal with criminal liability. The common law duty is superimposed on that. Hence the words qualifying the criminal offence are added in reference to criminal liability, and there is still the question whether they afford a defence against claims in respect of civil liability, which may depend on the particular words of the statute or statutory order. In *Watkins v. Naval Colliery Co.* (1897), *Ld.* ([1912] A.C. 693, 705), Lord Atkinson says that they do, though it is for the employer "to prove the facts which relieve him from liability "for the acts done by one of his workmen in violation of the "general rules." To the same effect Lord Kinnear, in *Black v. Fife Coal Co., Ltd.* ([1912] A.C. 149, 165), treats the qualifying words in the Coal Mines Regulation Act, 1887, as "an essential part of the "definition of the offence" and suggests that, if the employer can prove that he is not in fault, he has committed no offence and is guilty of no breach of duty. The point has not arisen precisely for decision, but I should be disposed to think that prima facie qualifying words in the statute which are directed to affording a defence against criminal responsibility do not

<sup>9</sup> [1943] A.C. 1 at 24-25. See also Lord Russell of Killowen at pp. 17-18.

proprement dite. Une infraction de ce genre tombera dans la première catégorie dans le seul cas où l'on trouve des termes tels que «volontairement», «avec l'intention de», «sciemment» ou «intentionnellement» dans la disposition créant l'infraction. En revanche, le principe selon lequel une peine ne doit pas être infligée à ceux qui n'ont commis aucune faute est applicable. Les infractions de responsabilité absolue seront celles pour lesquelles le législateur indique clairement que la culpabilité suit la simple preuve de l'accomplissement de l'acte prohibé. L'économie générale de la réglementation adoptée par le législateur, l'objet de la législation, la gravité de la peine et la précision des termes utilisés sont essentiels pour déterminer si l'infraction tombe dans la troisième catégorie.

Selon moi, alors que la diligence raisonnable peut être une défense contre une accusation criminelle au titre de l'alinéa 86c), il ne s'ensuit pas qu'elle en soit une contre une poursuite civile fondée sur l'inobservation dudit alinéa. En d'autres termes, une bonne défense contre une accusation criminelle ne réduit pas le fardeau civil afférent à une obligation absolue à celui afférent à une obligation restreinte. Lord Wright, dans *Potts or Riddell c. Reid*<sup>9</sup> rejette précisément ce genre de prétention. Il déclare entre autres:

[TRADUCTION] L'obligation imposée par le règlement n° 7 a trait non seulement à la construction initiale de la plate-forme, mais aussi à son entretien. Elle «doit être «soutenue»; aucune planche ou madrier «ne doit dépasser» la distance permise. S'il y a manquement à l'obligation, l'employeur, même s'il n'est pas à blâmer, est responsable des conséquences envers ses employés, du moins en l'absence de toute réserve énoncée dans la loi ou le règlement. Et même alors, il incombe à l'employeur de prouver qu'il a le droit de se prévaloir de cette réserve: *Britannic Merthyr Coal Co., Ltd. c. David* ([1910] A.C. 74); *Black c. Fife Coal Co., Ltd.* ([1912] A.C. 149). Toutefois, les lois dont il était question dans ces affaires, telles que les Factory Acts, traitent de responsabilité criminelle. L'obligation imposée par la *common law* s'y superpose. Les termes qui restreignent la portée de l'infraction criminelle ont naturellement trait à la responsabilité criminelle, de sorte qu'il reste encore à savoir s'ils assurent une défense contre des réclamations fondées sur la responsabilité civile du contrevenant. Naturellement, cela peut dépendre du libellé de la loi ou de l'ordonnance rendue sous son empire. Dans *Watkins c. Naval Colliery Co.* (1897), *Ld.* ([1912] A.C. 693, 705), lord Atkinson s'est dit d'avis qu'il incombe à l'employeur «de prouver les faits qui l'exonèrent de toute responsabilité «pour les actes accomplis par l'un de ses ouvriers en violation des «règles générales.» De même, lord Kinnear, dans *Black c. Fife Coal Co., Ltd.* ([1912] A.C. 149, 165) a considéré la réserve énoncée dans la Coal Mines Regulation Act, 1887, «comme une partie essentielle de la «définition de l'infraction» et a laissé entendre que si l'employeur peut prouver qu'il n'est pas fautif, il n'a commis ni infraction ni manquement à son obligation. Le point n'a pas été directement

<sup>9</sup> [1943] A.C. 1, aux pp. 24 et 25. Voir aussi les motifs de lord Russell of Killowen aux pp. 17 et 18.

affect civil liability to answer for damages caused by a breach of the duty to the workman.

I adopt, in this case, the view expressed by Lord Wright.

At page 413 (*supra*), I have set out what I considered to be the objectives of the *Canada Grain Act*. To ensure that grain is, indeed, a dependable commodity for domestic and export markets, an absolute prohibition against discharging infested grain has, in my view, been imposed by the legislators.

The rationale of the legislators in this case may perhaps be adapted from the words of Lord Radcliffe in *Brown v. National Coal Board* dealing with statutory provisions for the protection of workmen<sup>10</sup>.

No doubt, when such matters as public health or the safety and protection of workmen are in question, the legislature has again and again imposed absolute obligations in the contemplation that offences against them may be committed without the presence of mens rea or even though the offender could by no means have complied with the obligation imposed. He has not so much a duty to perform as a responsibility for circumstances. Such obligations are typically created by requiring that a certain state or condition of things is at all times to persist, or that a person is to do some specified thing without qualification. [My underlining.]

The second defence, therefore, fails.

Finally, the defendant contends that the damages claimed are unreasonable or excessive, or both.

When the *Frankcliffe Hall* left Thunder Bay she was bound for a St. Lawrence River port. On September 26, Port Cartier, Que. was designated. The cargo was to be unloaded at the grain elevator there. When the infestation was discovered, the Canadian Grain Commission, as earlier recounted, ordered the grain in holds 5 and 6 to be fumigated. The elevator at Port Cartier could not handle the matter. The capacity and ability of other elevators on the St. Lawrence, to fumigate the grain, was checked out by Board personnel. A decision was then made to have the fumigation done at the port

<sup>10</sup> [1962] A.C. 574 at 592. In that particular case, the duty of the mine manager was held to be a qualified one.

soulevé mais j'estime que les réserves clairement énoncées dans la loi, qui visent à fournir une défense contre la responsabilité criminelle, ne s'appliquent pas à la responsabilité civile encourue pour les dommages causés par suite du manquement à une obligation envers l'ouvrier.

J'adopte, en l'espèce, le point de vue énoncé par lord Wright.

J'ai indiqué précédemment à la page 413, quels sont, à mon avis, les objets de la *Loi sur les grains du Canada*. En vue de faire du grain une denrée valable sur les marchés intérieurs et d'exportation, le législateur, selon moi, impose une interdiction absolue contre le déchargement de grain infesté.

Le raisonnement du législateur dans le présent cas peut possiblement être exprimé par les propos tenus par lord Radcliffe dans *Brown c. National Coal Board*, où il était question de dispositions législatives pour la protection des ouvriers<sup>10</sup>.

[TRADUCTION] Sans aucun doute, lorsqu'il est question de santé publique, de sécurité ou de protection des ouvriers, le législateur a maintes et maintes fois imposé des obligations absolues en prévision des infractions qui pourraient être commises contre eux sans mens rea ou même lorsque l'auteur d'une telle infraction aurait été dans l'impossibilité absolue d'observer l'obligation qui lui était imposée. Dans les circonstances, il lui incombe une responsabilité et non pas tant une obligation à remplir. Il est typique de créer de telles obligations en exigeant d'une personne le maintien en permanence d'un certain état de chose ou l'exécution inconditionnelle d'une chose déterminée. [C'est moi qui souligne.]

Par conséquent, le second moyen de défense échoue.

Enfin, la défenderesse prétend que les dommages-intérêts réclamés sont déraisonnables ou excessifs ou les deux.

Le *Frankcliffe Hall* a quitté Thunder Bay à destination d'un port du Saint-Laurent. Le 26 septembre, Port Cartier (Québec) lui a été désigné comme destination. Sa cargaison devait y être déchargée dans l'élevateur à grain. Quand l'infestation a été découverte, la Commission canadienne des grains, comme je l'ai déjà dit, a ordonné que le grain des cales 5 et 6 soit fumigé. L'élevateur de Port Cartier ne convenait pas pour cette tâche. La Commission a examiné la capacité et les possibilités des autres élévateurs des ports du Saint-Laurent. Finalement, elle a décidé que la fumigation

<sup>10</sup> [1962] A.C. 574, à la p. 592. Dans cette affaire, il a été jugé que l'obligation du directeur de la mine était restreinte.

of Kingston. The vessel was, on September 29, 1975, directed to deviate to that port. The fumigation took place there. The vessel was delayed in Kingston from 14:20 hours September 29 until she resumed her voyage at 17:40 hours October 5.

The shipowners charged the Board \$75,437.50. All but \$500 was based on a charge of \$11,000 per day for the time the vessel was held up. The remaining \$500 was paid for the hire of a tug. The vessel owners' representative, who testified at trial, said the amount of \$11,000 per day was what the vessel was expected, on a budget basis, to earn. Normal demurrage and lay day charges would have been \$400 per hour. The difference in the figures is \$1,400 per day.

I do not think it was unreasonable for the Board to have paid the amount charged by the shipowners. Nor do I think the amount itself was, in the circumstances, unreasonable. The Board and the vessel were faced with a novel situation.

The defendant contends it was unreasonable for the Board to direct the fumigation be carried out at Kingston, and the cargo then re-loaded and sent to Port Cartier. The vessel, it is said, ought to have been directed to Port Cartier or Sorel, and the cargo unloaded there. The vessel would not then have been detained; the grain would have been fumigated at either of those ports. The defendant points out that after this occurrence the new procedure is to allow an infested vessel to proceed to the original port of destination, unload, and fumigate the grain there (see Ex. 11). The Board, so the argument runs, ought to have done that in this case.

But this was the first encounter, according to the evidence, with infestation on vessels. Previous experience had only been on rail cars. In this novel situation, the Board's personnel, in my view, acted reasonably in the circumstances. Port Cartier elevator could not handle the problem. The Board personnel made inquiries as to other facilities. They ultimately decided on Kingston.

The defendant suggested the elevator at Sorel should have been picked. All that can be said is

aurait lieu dans le port de Kingston. Le 29 septembre 1975, elle a ordonné au navire de s'y rendre. On a alors procédé à la fumigation et le navire a été immobilisé à Kingston de 14 h 20 le 29 septembre à 17 h 40 le 5 octobre.

Les propriétaires du navire ont réclamé à la Commission la somme de \$75,437.50. Tout ce montant, à l'exception de \$500, a été calculé sur la base de \$11,000 par jour pour tout le temps où le navire a été immobilisé. Les \$500 restants représentent le prix de la location d'un remorqueur. Le représentant des propriétaires du navire, qui a témoigné à l'audience, a dit que les \$11,000 représentent le montant que le navire aurait normalement rapporté. Les surestaries et frais d'escale normaux se seraient chiffrés à \$400 l'heure. La différence dans les chiffres est donc de \$1,400 par jour.

A mon avis, la Commission a eu raison de payer le montant réclamé par les propriétaires du navire et ce montant, vu les circonstances, n'est pas déraisonnable. La Commission et le navire se sont trouvés en face d'une situation nouvelle.

La défenderesse prétend que la Commission a agi de façon déraisonnable en ordonnant que la fumigation ait lieu à Kingston et que la cargaison soit rechargée et envoyée à Port Cartier. Elle aurait dû, selon elle, envoyer le navire à Port Cartier ou à Sorel et y faire décharger la cargaison. Ainsi, le navire n'aurait pas été retenu et le grain aurait été fumigé à l'un de ces deux ports. D'ailleurs, il est maintenant permis à un navire infesté de se rendre à son port de destination, d'y décharger et d'y fumiger sa cargaison de grain (voir pièce 11). C'est donc ce que la Commission aurait dû faire.

Mais, il ressort de la preuve que cette infestation est la première qui se produise sur un navire. Les autres s'étaient produites dans des wagons. Face à cette nouvelle situation, j'estime que la Commission a agi raisonnablement, vu les circonstances. L'élévateur de Port Cartier ne convenait pas pour une telle fumigation; la Commission s'est donc enquis des autres installations et a finalement choisi Kingston.

La défenderesse prétend qu'elle aurait dû choisir l'élévateur de Sorel. Tout ce que je peux dire

that now, in hindsight, it was a possibility. The Board cannot, to my mind, be faulted in that respect. The defendant further contended the Board should have applied to the Canadian Grain Commission to make an order, pursuant to paragraph 100(c) or (d) of the statute, requiring the elevators at Port Cartier or Sorel to treat the contaminated grain. Again, this is all hindsight. Further, there is no evidence the Commission would likely have made such an order.

In my view, the damages claimed by the plaintiff are, in the circumstances, reasonable. The defendant is liable for them.

The plaintiff will recover from the defendant the sum of \$98,261.55, and costs.

*a* maintenant, après coup, c'est qu'effectivement il y avait là une possibilité. A mon sens, il n'y a pas motif à critiquer la décision de la Commission. La défenderesse prétend aussi que cette dernière aurait dû demander à la Commission canadienne des grains de prendre un arrêté en vertu de l'alinéa 100c) ou d) de la Loi, ordonnant aux exploitants des élévateurs de Port Cartier ou de Sorel de traiter le blé infesté. Il s'agit encore de commentaires donnés rétrospectivement. En outre rien ne prouve que la Commission canadienne des grains aurait rendu une telle ordonnance.

*b* A mon sens, vu les circonstances, les dommages-intérêts réclamés par la demanderesse sont raisonnables et la défenderesse est tenue de les acquitter.

*c* Elle doit donc verser à la demanderesse la somme de \$98,261.55, et les dépens.