

A-518-79

A-518-79

**Saskatchewan Wheat Pool (Appellant) (Defendant)**

v.

**The Queen (Respondent) (Plaintiff)**

Court of Appeal, Heald and Urie JJ. and Kelly D.J.—Regina, September 18, and 19; Ottawa, November 13, 1980.

*Crown — Appeal from Trial Division decision that appellant was liable to respondent in damages for breach of statutory duty — Trial Judge concluded that par. 86(c) of Canada Grain Act, which prohibits discharge of infested grain, created a litigable duty — Whether Trial Judge erred in finding that the duty was imposed to protect a particular class of persons — Appeal allowed — Canada Grain Act, S.C. 1970-71-72, c. 7, ss. 11, 32, 33, 45, 46, 51, 53, 55, 56, 64, 68, 69, 70, 71, 86(c) — Canadian Wheat Board Act, R.S.C. 1970, c. C-12, ss. 4(2), 13(1).*

Appeal from the judgment of the Trial Division in favour of plaintiff respondent. Appellant operates licensed terminal elevators where grain is received, weighed, graded and placed in bins pending shipment. When grain is received, a receipt is issued to The Canadian Wheat Board or its agents, entitling the holder to delivery of grain of like grade and quantity. The appellant loaded insect-infested wheat onto a ship which subsequently had to be diverted, unloaded and fumigated. The infested wheat was replaced with clean wheat. The Trial Judge awarded the plaintiff respondent the total cost of the diversion, based on his conclusion that the appellant had a litigable duty to respondent pursuant to paragraph 86(c) of the *Canada Grain Act*, which prohibits the discharge of infested grain. He assumed that the objectives of the statute are those of the Canadian Grain Commission as specified in section 11 of the statute. The question is whether the Trial Judge erred in interpreting section 11 so as to confine the objectives of the Commission to establishing and maintaining standards of quality for Canadian grain, and to regulating the grain handling in Canada to ensure a dependable commodity for domestic and export markets.

*Held*, the appeal is allowed. The Trial Judge erred in holding that paragraph 86(c) imposed a litigable duty on appellant. The objectives of the statute cannot be restricted to the objectives set out in section 11. The primary and overall object of the *Canada Grain Act* would appear to be to maintain and improve the quality of grain grown in Canada and to regulate grain handling in Canada in furtherance of the general public purpose. It is not intended to benefit any particular class of persons.

*Canadian Pacific Air Lines, Ltd. v. The Queen* [1979] 1 F.C. 39, referred to.

**Saskatchewan Wheat Pool (Appelante) (Défenderesse)**

a c.

**La Reine (Intimée) (Demanderesse)**

Cour d'appel, les juges Heald et Urie, le juge suppléant Kelly—Regina, 18 et 19 septembre; Ottawa, 13 novembre 1980.

*Couronne — Appel d'une décision de la Division de première instance selon laquelle l'appelante serait responsable envers l'intimée en dommages-intérêts pour inexécution d'une obligation légale — Le premier juge avait conclu que l'al. 86c) de la Loi sur les grains du Canada, qui interdit le déchargement de grains infestés, créait une obligation exécutoire par voie judiciaire — Il échet d'examiner si c'est à tort que le premier juge a statué que l'obligation avait été créée pour la protection d'une catégorie particulière de personnes — Appel accueilli — Loi sur les grains du Canada, S.C. 1970-71-72, c. 7, art. 11, 32, 33, 45, 46, 51, 53, 55, 56, 64, 68, 69, 70, 71, 86c) — Loi sur la Commission canadienne du blé, S.R.C. 1970, c. C-12, art. 4(2) et 13(1).*

Appel formé du jugement de la Division de première instance en faveur de la demanderesse intimée. L'appelante exploite des élévateurs terminus autorisés où le grain, à son arrivée, est pesé, coté puis placé dans différents compartiments en attendant d'être expédié. En échange du grain reçu, on remet un récépissé à la Commission canadienne du blé ou à ses mandataires donnant au porteur droit à la livraison d'une même quantité de grain, de même classe. L'appelante chargea du blé infesté d'insectes à bord d'un navire; celui-ci dut subséquemment être dérouteré et déchargé; on procéda à la fumigation du blé et on le remplaça par du blé non contaminé. Le juge de première instance a accordé à la demanderesse intimée les frais totaux du dérouterement; il a conclu que l'appelante avait une obligation, exécutoire par voie judiciaire, envers l'intimée en vertu de l'alinéa 86c) de la *Loi sur les grains du Canada*, qui interdit le déchargement de grains infestés. Il a présumé que les objets de la loi étaient ceux de la Commission canadienne des grains, tels qu'énoncés à l'article 11 de la loi. Il échet d'examiner si le premier juge a à tort interprété l'article 11 comme limitant les objets de la Commission à l'établissement et au maintien de normes de qualité pour le grain canadien et à la réglementation de sa manutention au Canada afin d'assurer aux marchés intérieurs et d'exportation une denrée valable.

*Arrêt*: l'appel est accueilli. C'est à tort que le juge de première instance a statué que l'alinéa 86c) imposait à l'appelante une obligation exécutoire par voie judiciaire. Les objets de cette loi ne peuvent être ramenés aux fins énoncées à l'article 11. L'objet premier et général de la *Loi sur les grains du Canada* serait le maintien et l'amélioration de la qualité du grain cultivé au Canada et la réglementation de sa manutention au Canada dans l'intérêt public général. On ne voulait pas que cette loi profite à une catégorie particulière d'individus.

Arrêt mentionné: *Lignes aériennes Canadien Pacifique, Ltée c. La Reine* [1979] 1 C.F. 39.

## APPEAL.

## COUNSEL:

*E. John Moss, Q.C.* and *B. Shourounis* for appellant (defendant).

*H. B. Monk, Q.C.* and *D. S. Sagoo* for respondent (plaintiff).

## SOLICITORS:

*Balfour, Moss, Milliken, Laschuk, Kyle, Vancise & Cameron*, Regina, for appellant (defendant).

*Deputy Attorney General of Canada* for respondent (plaintiff).

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

HEALD J.: This is an appeal from a decision of the Trial Division [[1980] 1 F.C. 407] in which judgment was awarded in favour of the plaintiff respondent against the defendant appellant, in the sum of \$98,261.55 with costs. This award is for damages incurred by The Canadian Wheat Board, an agent of the federal Crown, because it received infested wheat from the appellant. The total item of \$98,261.55 contains two items detailed as follows:

(a) costs of unloading and fumigating the infested wheat and	\$22,824.05
--	-------------

(b) costs to the owner of the vessel carrying the infested wheat in respect of the delay occasioned to the vessel by the unloading and fumigating	75,437.50
---	-----------

The evidence at trial established the following factual situation:

The appellant is a large and substantial grain company which operates numerous primary country grain elevators in Saskatchewan. It also operates eight licensed terminal elevators at the Port of Thunder Bay, Ontario where grain is received from Western Canada for export or shipment further east. Its activities as an elevator operator are subject to the provisions of the *Canada Grain Act*, S.C. 1970-71-72, c. 7, which set out in considerable detail the duties of elevator operators. At the material time in 1975, the appellant, so far as its country elevator operations in Western Canada were concerned, was operating under a "handling

## APPEL.

## AVOCATS:

*E. John Moss, c.r.* et *B. Shourounis* pour l'appelante (défenderesse).

*H. B. Monk, c.r.* et *D. S. Sagoo* pour l'intimée (demanderesse).

## PROCUREURS:

*Balfour, Moss, Milliken, Laschuk, Kyle, Vancise & Cameron*, Regina, pour l'appelante (défenderesse).

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

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

LE JUGE HEALD: L'appel est formé d'un jugement de la Division de première instance [[1980] 1 C.F. 407] rendu en faveur de la demanderesse intimée contre la défenderesse appelante, au montant de \$98,261.55, avec dépens, pour les dommages qu'a subis la Commission canadienne du blé, mandataire de la Couronne fédérale, pour avoir reçu de l'appelante du blé infesté. Les \$98,261.55 se détaillent comme suit:

f a) frais de déchargement et de fumigation du blé infesté et	\$22,824.05
---	-------------

b) frais de l'armateur relatifs au retard que le déchargement et la fumigation ont causé au navire transporteur	75,437.50
---	-----------

La preuve administrée au procès a démontré les faits suivants:

L'appelante est une compagnie céréalière importante exploitant plusieurs élévateurs à céréales, appelés «élévateurs primaires régionaux», en Saskatchewan. Elle exploite aussi huit élévateurs terminus autorisés à Thunder Bay, en Ontario, port d'expédition vers l'est et d'exportation des céréales arrivant de l'Ouest canadien. Ses activités en tant qu'exploitant d'élévateur sont régies par la *Loi sur les grains du Canada*, S.C. 1970-71-72, c. 7, qui impose des obligations fort détaillées aux exploitants d'élévateur. A l'époque qui nous importe, en 1975, l'appelante exploitait des élévateurs régionaux dans l'Ouest canadien conformément à un

agreement" with The Canadian Wheat Board (Ex. P-10 at trial). There was no contract or agreement in existence between The Canadian Wheat Board and the appellant relating to its operation of terminal elevators. At all relevant times, grain owned by The Canadian Wheat Board was shipped from primary country grain elevators in Western Canada owned by the appellant and other primary country elevator companies to the terminal facilities of the appellant and other licensed terminal elevator operators. The quantities of grain received at the appellant's eight terminal elevators at Thunder Bay are very large indeed, varying from 100 carloads a day to 700 carloads a day. Each carload, upon arrival at the terminal elevator has a sample taken from it by inspectors employed by the Canadian Grain Commission. These samples are visually scrutinized for insect infestation. Adult rusty beetles can sometimes be detected by visual inspection but not always. A berlase funnel test is performed to reveal infestation from rusty beetle larvae. This test takes from four to six hours to perform. It is only performed on about 10% of the grain cars entering the terminal elevator. It cannot be performed on the spot. It is performed at the headquarter offices of the Canadian Grain Commission in Thunder Bay. The results are not known for two or three days. By the time the results of the test are known, the grain could be either in the terminal elevator or on a ship. The grain, when received at appellant's terminal elevators is weighed, graded and placed in bins. In exchange therefor a terminal elevator receipt is issued and delivered to The Canadian Wheat Board or its agents. The terminal elevator receipt is in a form prescribed by the *Canada Grain Act* and contains the following provisions:

Received in store in our terminal named above, subject to the order of the above named consignee, Canadian grain of grade and quantity as shown hereon. Like grade and quantity will be delivered to the holder hereof upon surrender of this receipt properly endorsed and on payment of all lawful charges due to above named terminal company.

Pursuant to section 93 of the *Canada Grain Act*, the terminal elevator receipt is a negotiable instrument and passes from hand to hand by endorsement and delivery.

«handling agreement» (une convention dite de «manutention») convenu avec la Commission canadienne du blé (pièce P-10 de l'instance). Aucun contrat ni convention ne liait la Commission canadienne du blé à l'appelante dans le cas des éleveurs terminus. Le grain appartenant à la Commission canadienne du blé a, pendant toute la période qui nous intéresse, été expédié depuis les éleveurs primaires régionaux de l'Ouest canadien appartenant à l'appelante et à d'autres compagnies, aux facilités terminales de l'appelante et des autres exploitants d'éleveurs terminus autorisés. Les quantités de grain qu'a reçues l'appelante dans ses huit éleveurs terminus à Thunder Bay sont à la vérité fort considérables: de 100 à 700 wagons par jour. Les inspecteurs de la Commission canadienne des grains prélèvent un échantillon de chaque wagon à son arrivée à l'éleveur terminus. Ces échantillons subissent alors un examen visuel afin de déceler la présence éventuelle d'insectes. L'inspection visuelle permet parfois de déceler les cucujides roux adultes, mais pas toujours. Pour découvrir une infestation de larves de cucujides roux, on pratique le test de Berlase dit de l'entonnoir. Il faut de quatre à six heures pour ce faire. On ne le pratique que sur 10% des wagons arrivant à l'éleveur terminus. Il ne peut avoir lieu sur place. Il faut se rendre au siège de la Commission canadienne des grains à Thunder Bay. On ne connaît les résultats que deux ou trois jours plus tard. Le grain peut alors se trouver dans l'éleveur terminus; il peut aussi avoir été embarqué. Le grain, à son arrivée aux éleveurs terminus de l'appelante, est pesé, coté puis placé dans différents compartiments. En échange on remet un récépissé d'éleveur terminus à la Commission canadienne du blé ou à ses mandataires. Le récépissé d'éleveur terminus est en la forme que prescrit la *Loi sur les grains du Canada* et contient les stipulations suivantes:

Reçu en stock à notre terminus susmentionné à l'ordre du consignataire susnommé, le grain du Canada dont la classe et la quantité sont indiquées ci-dessus. La même quantité de la même classe de grain sera livrée au détenteur des présentes sur remise du présent récépissé dûment endossé et sur paiement de la totalité des frais légitimes à payer à la compagnie terminus susmentionnée.

En vertu de l'article 93 de la *Loi sur les grains du Canada*, le récépissé d'éleveur terminus constitue un effet de commerce négociable de main à main par endossement et délivrance.

Prior to September 19, 1975, The Canadian Wheat Board was the holder of a number of terminal elevator receipts for wheat which had been issued by the appellant. On that day, the Board directed that a cargo of wheat be shipped on board the vessel *Frankcliffe Hall*. A portion of this wheat was graded No. 3 Canada Utility. Upon delivery of the appropriate elevator receipts, the appellant caused No. 3 Canada Utility Wheat to be loaded into holds 1, 3, 5 and 6 of the vessel. Loading began on September 22, 1975. Some of the wheat discharged from the appellant's terminal No. 8 into holds 5 and 6 was infested with rusty grain beetle larvae. This wheat was loaded under the scrutiny of the Canadian Grain Commission's inspectors as well as the scrutiny of the appellant's representatives. At the loading no one had any knowledge that the grain was infested with rusty beetle larvae. The vessel sailed from Thunder Bay on September 23, 1975. The berlese funnel tests were only completed after the vessel had left port and disclosed rusty grain beetle larvae in the wheat in holds 5 and 6 of the vessel. As a result, and at the direction of the Canadian Grain Commission, the vessel was diverted to Kingston, Ontario where the infested wheat was unloaded, fumigated and replaced by other clean wheat of the same grade. In the result, the vessel was detained at the Port of Kingston for over 6 days. The amount awarded by the learned Trial Judge represents the total costs to The Canadian Wheat Board of this diversion as detailed at the outset of these reasons.

The appellant's attack on the judgment of the Trial Division is twofold. Firstly, it alleges error in the conclusion of the learned Trial Judge that the appellant became liable to the respondent in damages for breach of paragraph 86(c) of the *Canada Grain Act*. Secondly, the appellant submits that no damages have been sustained or in the alternative that no damages have been proven, or in the further alternative, that the damages found are excessive.

I will deal initially with appellant's first submission.

Section 86 of the *Canada Grain Act* reads as follows:

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 pur-

Antérieurement au 19 septembre 1975, la Commission canadienne du blé détenait plusieurs récépissés d'élevateur terminus pour du blé que lui avait remis l'appelante. Ce jour-là la Commission ordonna qu'une cargaison du blé soit expédiée à bord du navire *Frankcliffe Hall*. Une partie du blé avait été cotée classe 3, blé canadien d'utilité générale. Sur remise des récépissés d'élevateur appropriés, l'appelante fit charger ce blé dans les cales 1, 3, 5 et 6 du navire. Le chargement débuta le 22 septembre 1975. Le blé provenant du terminus n° 8 de l'appelante déversé dans les cales 5 et 6 était en partie infesté de larves de cucujides roux. Le chargement de ce blé avait eu lieu sous la surveillance des inspecteurs de la Commission canadienne des grains et des représentants de l'appelante. A ce moment-là personne ne savait que le grain était infesté de larves. Le navire appareilla le 23 septembre 1975. Les tests ne furent terminés qu'après le départ du navire de Thunder Bay; ils révélèrent la présence de larves de cucujides roux dans le blé des cales 5 et 6 du bâtiment. En conséquence la Commission canadienne des grains dérouta le navire sur Kingston en Ontario où l'on déchargea le blé infesté et procéda à sa fumigation, le remplaçant par du blé non contaminé de la même classe. Finalement le navire fut retenu à Kingston plus de six jours. L'indemnité accordée par l'éminent juge de première instance correspond aux frais totaux de ce déroutement supportés par la Commission canadienne du blé et dont le détail a été donné aux début des motifs.

L'attaque du jugement de la première instance par l'appelante est double. D'abord ce serait à tort que le juge aurait conclu à la responsabilité en dommages-intérêts de l'appelante envers l'intimée pour infraction à l'alinéa 86c) de la *Loi sur les grains du Canada*. Ensuite, aucun dommage n'aurait en fait été subi, du moins prouvé, ou, autre argument subsidiaire, l'indemnité accordée serait disproportionnée au dommage réel.

Je traiterai d'abord du premier moyen qu'a fait valoir l'appelante.

L'article 86 de la *Loi sur les grains du Canada* se lit comme suit:

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'élevateur ni un autre docu-

porting 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.

The learned Trial Judge found that the defendant had committed a breach of paragraph 86(c) of the Act, and, considering the statute as a whole, concluded that paragraph 86(c) "points to a litigable duty on the defendant, enforceable by persons injured or aggrieved by a breach of that duty" (at page 413). He also concluded that, (at page 417): "... 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."

In deciding the first issue referred to *supra*, the learned Trial Judge relied on the judgment of my brother Le Dain J. in the case of *Canadian Pacific Air Lines, Ltd. v. The Queen*<sup>1</sup>. The passage relied on by the learned Trial Judge reads as follows (at pages 412-413):

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*

ment présenté comme étant un accusé de réception de grain si le grain n'a pas été acheté ou reçu dans l'élevateur;

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

c) sauf en vertu des règlements ou d'un arrêté de la Commission, recevoir dans l'élevateur 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'élevateur toute autre matière que du grain.

Le distingué juge de première instance statua que la défenderesse avait commis une infraction à l'alinéa 86c) et que, compte tenu du contexte de l'ensemble de la loi, ledit alinéa: «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» (à la page 413). Il concluait aussi (à la page 417) que: «... 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.»

En statuant sur le premier moyen mentionné ci-dessus, le juge du fond s'appuya sur l'arrêt qu'a rédigé mon collègue le juge Le Dain dans l'affaire *Lignes aériennes Canadien Pacifique, Ltée c. La Reine*<sup>1</sup>. Voici le passage en cause (aux pages 412 et 413):

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 person-

<sup>1</sup> [1979] 1 F.C. 39, at pages 47-48.

<sup>1</sup> [1979] 1 C.F. 39, aux pages 47 et 48.

(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 action.

The learned Trial Judge then went on to state that in his view, the objectives of the statute are substantially those of the Canadian Grain Commission as set out in section 11 of the statute which he quoted. Said section 11 reads as follows:

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.

With respect, I am unable to agree that the objectives of the statute can be restricted to the objects of the Commission as set out in section 11 of the statute. In arriving at the conclusion that the appellant had a litigable duty to the respondent, the learned Trial Judge proceeded on the assumption that the objectives of "the *Canada Grain Act* are . . . substantially those of the Canadian Grain Commission as specified in section 11 of the statute".

In my opinion the learned Trial Judge was in error in interpreting section 11 so as to confine the objectives of the Commission to establishing and maintaining standards of quality for Canadian grain and to regulating the grain handling in Canada to ensure a dependable commodity for domestic and export markets. He was led into this error by considering that the heading "Objects of the Commission" was an integral part of section 11 for the purpose of its interpretation.

The appropriate rule of interpretation, as I understand it, is that only the words enacted in the body of the statute are to be looked at unless they are of ambiguous or uncertain meaning in which event the heading may be looked at as an aid to interpretation.

In the instant case I find no ambiguity or uncertainty in the operative words of section 11; they impose on the Commission a clear duty to do certain things and to take certain action, in doing

nes, 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 privée.

Le premier juge poursuit ensuite en disant qu'à son avis les objets de la loi correspondent en substance aux buts de la Commission canadienne des grains énoncés à l'article 11, qu'il cite alors. Le voici:

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.

En toute déférence, je ne puis admettre quant à moi que les objets de cette loi soient réduits et identifiés à ceux de la Commission, énoncés en son article 11. Pour arriver à la conclusion que l'appelante avait envers l'intimée une obligation susceptible d'exécution par voie judiciaire, le premier juge a présumé que «les objets de la *Loi sur les grains du Canada* sont essentiellement ceux de la Commission, tels qu'énoncés à l'article 11».

C'est à tort à mon avis qu'il a interprété l'article 11 comme limitant les objets de la Commission à l'établissement et au maintien de normes de qualité pour le grain canadien et à la réglementation de sa manutention au Canada afin d'assurer aux marchés intérieurs et d'exportation une denrée valable. Son erreur a été de considérer, à tort, que le titre «Objets de la Commission» formait partie intégrante de l'article 11, lorsqu'il s'agissait de l'interpréter.

La véritable règle d'interprétation, d'après moi, c'est que seul le corps du texte de loi doit être considéré, à moins que le sens en soit ambigu ou incertain, auquel cas on peut s'aider du titre pour l'interpréter.

En l'espèce je ne constate aucune ambiguïté ni incertitude dans le texte même de l'article 11; il impose à la Commission l'obligation claire de faire certaines choses et certains actes mais toujours

which they are to act in the interest of the grain producers. It is not necessary to take into consideration the heading in order to arrive at the only interpretation of which this section is susceptible.

In imposing these duties on it, Parliament has not restricted the Commission from the performance of other duties set out in the statute.

Interpreted, as I do, section 11 sets out one object of the Commission but not all the objects of the Commission and leaves the Commission free to act in compliance with the other requirements of the Act and in the interests of classes of people other than those of the grain producers.

It goes without saying that I view the interests of the grain producers and the ensuring of a dependable commodity for domestic and export market to be at all times compatible because it must at all times be in the interest of grain producers that there be assured a dependable commodity for domestic and export markets. It seems to me that section 11 directs the Canadian Grain Commission to pursue its objectives and exercise its powers "in the interests of the grain producers". "Grain producers" clearly means the farmers of Canada who produce the various types of grain set out in the Schedules and Regulations. The Canadian Wheat Board, under the *Canadian Wheat Board Act*, R.S.C. 1970, c. C-12, is an agent of the federal Crown for all purposes (see *Canadian Wheat Board Act*, subsection 4(2)). Under the scheme of the *Canadian Wheat Board Act*, The Canadian Wheat Board administers the system of orderly marketing of grain grown by western grain producers. Every grain elevator is required to be operated for and on behalf of The Canadian Wheat Board (*Canadian Wheat Board Act*, subsection 13(1)). Thus, while The Canadian Wheat Board is an agent of the federal Crown, and while the primary country elevator operators are agents of The Canadian Wheat Board, it cannot be said that The Canadian Wheat Board is an agent of the grain producers. On the contrary, it is The Canadian Wheat Board which purchases the farmers' grain from them, in most cases through their agents, the primary country elevator companies. Accordingly, even if section 11 sets out substantially the objectives of the statute, The Canadian Wheat Board must fail in its submission that as a holder of terminal elevator receipts, it is a member

conformément à l'intérêt des producteurs. Il n'est pas nécessaire de considérer le titre pour arriver à la seule interprétation possible de l'article.

<sup>a</sup> En lui imposant ces obligations, le Parlement n'a pas interdit à la Commission d'exécuter d'autres obligations, qu'énonce par ailleurs la loi.

<sup>b</sup> J'interprète l'article 11 comme une énonciation de l'un des objets de la Commission, non de tous; il lui laisse le loisir de se conformer aux autres exigences de la Loi et d'agir dans l'intérêt d'individus autres que les producteurs.

<sup>c</sup> Il va sans dire que je conçois les intérêts des producteurs et l'obligation d'assurer aux marchés tant internes que d'exportation une denrée valable comme compatibles en tout temps, puisqu'il est toujours de l'intérêt des producteurs qu'une telle denrée soit disponible sur ces marchés. Il me semble que l'article 11 enjoint à la Commission canadienne des grains de poursuivre ses objets et d'exercer ses attributions «dans l'intérêt des producteurs de grain». Par «producteurs de grain», on entend manifestement les agriculteurs canadiens qui produisent les diverses sortes de céréales énumérées dans les annexes et le Règlement. La Commission canadienne du blé, d'après la Loi la constituant, est, à tous égards, mandataire de la Couronne fédérale (voir *Loi sur la Commission canadienne du blé*, S.R.C. 1970, c. C-12, paragraphe 4(2)). Sous le régime de cette Loi, la Commission canadienne du blé administre la mise en marché ordonnée des céréales des producteurs de l'ouest. Chaque élévateur doit être exploité pour la Commission canadienne du blé et en son nom (*Loi sur la Commission canadienne du blé*, paragraphe 13(1)). Ainsi, bien que la Commission canadienne du blé soit mandataire de la Couronne fédérale, et les exploitants des éleveurs primaires régionaux, agents de la Commission, on ne peut dire d'elle qu'elle est le mandataire des producteurs. Au contraire c'est elle qui achète des agriculteurs leurs céréales, la plupart du temps par l'intermédiaire de leurs mandataires, les compagnies propriétaires des éleveurs primaires régionaux. Donc, même si l'article 11 énonçait en substance les buts de la loi, la Commission canadienne du blé ne peut soutenir qu'en tant que détenteur de récépissés d'éleveurs terminus elle appartient à une catégorie d'indivi-

of the particular class of persons for whose benefit or protection this legislation has been enacted. As stated earlier however, I do not agree that the objectives of the statute, when the whole Act is considered, can be restricted to the objectives set out in section 11 *supra*. After a perusal of the entire statute, I am persuaded that the view of this statute as submitted by counsel for the appellant, is the better view. I agree with them that the *Canada Grain Act* "is a statute to regulate the grain industry and protect the public interest since that industry is an important matter to Canada as a whole" (appellant's memorandum of fact and law, page 11). The Canadian public has a vital interest and concern in the maintenance of the highest possible standards of quality for Canadian grain so that the well-earned reputation of Canadian farmers for producing a quality product, may continue in so far as both domestic and foreign customers are concerned. The primary and overall object of the *Canada Grain Act* would appear to be to maintain and improve the quality of grain grown in Canada and to regulate grain handling in Canada in furtherance of the general public purpose set forth *supra*.

Additionally, a perusal of the various provisions of the statute convinces me that the Act affects many different classes of persons who have obligations and who receive benefits under the various provisions of the Act. For example, section 32 establishes five different classes of elevator licences, while section 33 provides for the establishment of subclasses. There are many provisions in the statute applicable to all of these classes, some provisions imposing obligations on, others providing protection to, these classes; i.e., section 45 imposes obligations on licensed elevators whilst section 46 provides protection to them; section 53 provides protection to the operators of licensed primary elevators; section 64 provides protection and benefits to the operators of licensed terminal elevators and licensed transfer elevators. On the other hand, sections 51, 53, 55, 56, 68, 69, 70 and 71 grant benefits and provide protection to grain producers. This list is by no means exhaustive but it serves to underline my opinion that this statute is not intended to benefit any particular class of persons. It is rather, in my view, legislation imposing general duties and obligations in respect of the production, marketing and quality control, of one

des pour le bénéficiaire et la protection desquels cette loi a tout particulièrement été adoptée. Comme il a été dit plus haut cependant, je n'admets pas que les objets de cette loi, si on la considère dans son ensemble, puisse être ramené aux fins énoncées à l'article 11 précité. La lecture de l'ensemble de la loi m'a persuadé que la conception qu'en ont les avocats de l'appelante est la meilleure. Je crois comme eux que la *Loi sur les grains du Canada* est [TRADUCTION] «une loi cherchant à réglementer le commerce du grain et à protéger l'intérêt public parce que ce commerce est fort important pour tout le Canada» (mémoire des faits de l'appelante, page 11). Il importe et est d'intérêt vital pour le public canadien que soient maintenues les normes de qualité les plus hautes pour le grain canadien, de façon que la réputation bien méritée de producteurs d'un produit de qualité des agriculteurs canadiens soit conservée auprès de leurs clients tant nationaux qu'étrangers. L'objet premier et général de la *Loi sur les grains du Canada* serait le maintien et l'amélioration de la qualité du grain cultivé au Canada et la réglementation de sa manutention au Canada dans l'intérêt public général mentionné ci-dessus.

En plus, la lecture des diverses dispositions de la loi me convainc qu'elle touche plusieurs catégories différentes d'individus qui en bénéficient et auxquels elle impose des obligations. Ainsi l'article 32 crée cinq catégories de permis d'éleveur, l'article 33 prévoyant la création de sous-catégories. Plusieurs dispositions sont applicables à toutes ces catégories; certaines leur imposent des obligations, d'autres les protègent. Ainsi l'article 45 impose des obligations aux éleveurs autorisés alors que l'article 46 les protège; l'article 53 protège les exploitants d'éleveurs primaires autorisés, l'article 64 ceux d'éleveurs terminus et de transbordement autorisés, auxquels il profite. D'autre part, les articles 51, 53, 55, 56, 68, 69, 70 et 71 profitent aux producteurs, qu'ils protègent. La liste n'est aucunement exhaustive; elle renforce cependant mon avis: on ne voulait pas que cette loi profite à une catégorie particulière d'individus. Il s'agit plutôt, je pense, d'une loi imposant des devoirs et des obligations généraux relatifs à la production, à la commercialisation et au contrôle de la qualité de l'un des produits du secteur primaire les plus importants du Canada. Elle est, je pense, de la même espèce que la loi qu'étudia la Cour dans



of Canada's most important primary products. It is, in my view, in the same category as the legislation which was considered by the Court in the *Canadian Pacific Air Lines, Ltd.* case (*supra*). Subject legislation is, likewise, in my view, legislation that was enacted in the interests of the country as a whole and while it necessarily affects, in many different ways, many different classes of persons, it cannot be said to have been passed for the benefit or protection of any particular class. I have therefore concluded that the learned Trial Judge erred in holding that paragraph 86(c) imposed on the appellant a litigable duty which is enforceable by the respondent.

In view of this conclusion, it becomes unnecessary to deal with the question as to whether or not the respondent suffered damages and if so, the proper quantum thereof. It is my opinion however that there was ample evidence before the learned Trial Judge from which he could conclude that the respondent had suffered damages in the amount awarded by him. Were it necessary to consider the matter of damages, I would not disturb the award of the learned Trial Judge in this regard.

For all of the foregoing reasons, I would allow the appeal and dismiss respondent's action against the appellant with costs both here and in the Trial Division.

\* \* \*

URIE J.: I agree.

\* \* \*

KELLY D.J.: I agree.

l'arrêt *Lignes aériennes Canadien Pacifique, Ltée* (précité). C'est aussi une loi qui, selon moi, a été adoptée dans l'intérêt de tout le pays et, bien qu'elle touche forcément, de maintes façons, plusieurs catégories d'individus, on ne peut dire qu'elle fut adoptée pour le bénéfice et la protection d'une catégorie particulière. J'ai donc conclu que c'est à tort que l'éminent juge de première instance a statué que l'alinéa 86c) imposait à l'appelante une obligation dont l'exécution, par voie judiciaire, peut être demandée par l'intimée.

Vu cette conclusion, il devient inutile d'examiner la question des dommages subis par l'intimée et leur étendue. Je suis d'avis toutefois que la preuve administrée justifiait amplement le premier juge de conclure qu'ils s'élevaient au montant accordé. S'il s'était avéré nécessaire de connaître de cette question, je n'aurais pas modifié l'indemnité accordée.

Pour tous ces motifs, j'accueillerais l'appel, débouterai l'intimée de son action avec dépens, en l'appel comme en première instance.

f

\* \* \*

LE JUGE URIE: Je souscris à ces motifs.

\* \* \*

g

LE JUGE SUPPLÉANT KELLY: J'y souscris aussi.