

T-1070-78

T-1070-78

La Société d'assurance des Caisses populaires
(Plaintiff)

v.

The Queen (Defendant)

Trial Division, Marceau J.—Quebec City, January 17; Ottawa, January 22, 1979.

Practice — Motion to strike out for no reasonable cause of action and motion for leave to amend statement of claim — Packages deposited and registered for delivery containing bank notes belonging to plaintiff stolen from post office — Plaintiff's allegation that theft made possible by gross negligence of postal employees — Liability of Crown not applicable in view of s. 42 of Post Office Act — Court without jurisdiction to rule on proposed amendment to introduce direct action against employees — Crown Liability Act, R.S.C. 1970, c. C-38, s. 3(1)(a) — Post Office Act, R.S.C. 1970, c. P-14, s. 42.

ACTION.

COUNSEL:

Edouard Martin for plaintiff.
Jean-Marc Aubry for defendant.

SOLICITORS:

Gagnon, de Billy, Cantin, Martin, Beaudoin & Lesage, Quebec City, for plaintiff.
Deputy Attorney General of Canada for defendant.

The following is the English version of the reasons for order rendered by

MARCEAU J.: The Court has before it two related motions, each submitted by the parties at the same time. The first asks that the statement of claim be dismissed on the ground that it discloses no cause of action: this is the primary motion which the Court is convened to hear. The second (submitted without adequate notice but by consent) asks leave to amend the statement of claim, specifically in order to implead certain additional defendants: obviously prompted by the first, it is apparently intended to make the basis of the action more apparent. The issue before the Court is as follows.

La Société d'assurance des Caisses populaires
(Demanderesse)

c.

La Reine (Défenderesse)

Division de première instance, le juge Marceau—
b Québec, le 17 janvier; Ottawa, le 22 janvier 1979.

Pratique — Requête en radiation de la déclaration au motif qu'elle ne révèle aucune cause raisonnable d'action et requête pour permission d'amender la déclaration — Colis déposés et enregistrés pour livraison, contenant des billets de banque propriété de la demanderesse, volés au bureau de poste — La demanderesse prétend que le vol a été rendu possible par la négligence grossière d'employés de la poste — La Couronne ne peut être tenue responsable vu l'art. 42 de la Loi sur les postes — La Cour n'a pas juridiction pour décider de l'amendement proposé qui vise à introduire un recours direct contre les employés — Loi sur la responsabilité de la Couronne, S.R.C. 1970, c. C-38, art. 3(1)a) — Loi sur les postes, S.R.C. 1970, c. P-14, art. 42.

ACTION.

e AVOCATS:

Édouard Martin pour la demanderesse.
Jean-Marc Aubry pour la défenderesse.

f PROCUREURS:

Gagnon, de Billy, Cantin, Martin, Beaudoin & Lesage, Québec, pour la demanderesse.
Le sous-procureur général du Canada pour la défenderesse.

g

Voici les motifs de l'ordonnance rendus en français par

h LE JUGE MARCEAU: La Cour est ici saisie de deux requêtes liées l'une à l'autre et soumises par chacune des parties en même temps. La première conclut au rejet de la déclaration au motif qu'elle ne révélerait aucune cause d'action: c'est la requête importante pour l'audition de laquelle la Cour a été convoquée. La seconde (présentée sans avis suffisant mais de consentement) demande permission d'amender la déclaration en vue spéciale-
i nels: évidemment suscitée par la première, son but
j serait de mieux faire voir le fondement susceptible de soutenir l'action. Voici ce dont il s'agit.

Plaintiff is claiming the sum of \$341,492.70 from defendant. This amount represents the value of packages containing bank notes which allegedly disappeared as the result of a theft; this occurred at the post office where they had been deposited and registered for delivery. Plaintiff contends that the theft was made possible by the serious fault, the gross negligence, of postal employees, and that defendant is accordingly obliged to compensate it for the loss it sustained as a result. The question to be answered is, assuming the facts alleged to be proven, is such an action admissible?

It is well established that the Crown may only be held liable, in any area, on the basis of a formal legislative enactment creating such liability. Plaintiff argues, quite simply, that such a provision is to be found in paragraph 3(1)(a) of the *Crown Liability Act*, R.S.C. 1970, c. C-38, which since 1953 has made the Crown liable in principle for torts committed by its servants. Further, in an effort to demonstrate the basis of this liability more clearly plaintiff seeks to join as co-defendants the employees who were allegedly guilty of serious fault, and against whom its initial remedy allegedly lies. Defendant maintains, however, that the *Crown Liability Act* does not apply in the case at bar, regardless of whether defendant is sued alone or jointly with her employees, assuming that such a joint action could be brought in this Court. She relies on section 42 of the *Post Office Act*, R.S.C. 1970, c. P-14, according to which:

42. Neither Her Majesty nor the Postmaster General is liable to any person for any claim arising from the loss, delay or mishandling of anything deposited in a post office, except as provided in this Act or the regulations.

The Regulations adopted under the *Post Office Act* contain no provision relating to any liability, and in the event of the loss of "money packets" provide only for the payment of a fixed indemnity (*Special Services and Fees Regulations*, Parts II and III, especially section 8), which has been paid. It is thus clear that if section 42 of the Act applies, it raises a peremptory bar to the action; but the

La demanderesse réclame de la défenderesse la somme de \$341,492.70. Cette somme représente la valeur de colis, contenant des billets de banque, qui seraient disparus à la suite d'un vol survenu au bureau de poste où ils avaient été déposés et enregistrés pour livraison. La demanderesse prétend que le vol a été rendu possible par la faute lourde et la négligence grossière d'employés de la poste et que la défenderesse est tenue en conséquence de la dédommager de la perte qui lui en est résultée. Une telle action, en prenant pour avérés les faits allégués, est-elle recevable? C'est là le problème qui est soulevé.

Chacun sait que la responsabilité civile de la Couronne, en quelque domaine que ce soit, ne saurait être recherchée que sur la base d'une disposition législative formelle d'où elle pourrait découler. Cette disposition, la demanderesse ici prétend tout simplement la trouver dans l'alinéa 3(1)a) de la *Loi sur la responsabilité de la Couronne*, S.R.C. 1970, c. C-38 qui, depuis 1953, rend celle-ci responsable en principe des délits civils commis par ses préposés. C'est d'ailleurs pour mieux montrer la base de cette responsabilité que la demanderesse cherche à joindre comme codéfendeurs les employés qui se seraient présumément rendus coupables de fautes lourdes et contre lesquels elle aurait d'abord recours. La défenderesse, cependant, soutient que la *Loi sur la responsabilité de la Couronne* ne s'applique pas en l'espèce, peu importe que la défenderesse soit poursuivie seule ou conjointement avec ses employés, à supposer qu'une telle poursuite conjointe soit possible devant cette cour. Elle se fonde sur l'article 42 de la *Loi sur les postes*, S.R.C. 1970, c. P-14 aux termes duquel:

42. Ni Sa Majesté ni le ministre des Postes n'est responsable, envers qui que ce soit, à l'égard d'une réclamation découlant de la perte, du retard ou du traitement défectueux de tout objet déposé à un bureau de poste sauf les prescriptions de la présente loi ou des règlements.

Les Règlements adoptés sous l'empire de la *Loi sur les postes* ne contiennent aucune disposition relative à une quelconque responsabilité et ne prévoient au cas de perte de «paquets d'argent» que le versement d'une indemnité forfaitaire (*Règlement sur les droits postaux de services spéciaux*, Partie II et III, spécialement article 8) qui a été ici versée. Aussi est-il clair que l'article 42 de la Loi,

question is, should the provision be applied in a case where the facts are as described?

Defendant contended that section 42, enacted as part of a special Act which is in no way affected by the general law on Crown liability (Maxwell, *The Interpretation of Statutes*, 12th ed., pp. 196 et seq.), is absolute in scope, and this emerges unequivocally from the very words used by the provision; moreover, it has been recognized by a long line of authorities (*The Queen v. Randolph* [1966] S.C.R. 260; *Bank of Montreal v. Bay Bus Terminal (North Bay) Ltd.* [1963] 1 O.R. 561; *Lendoiro v. The Queen* [1962] Ex.C.R. 58; *La Caisse Populaire de St-Calixte de Kilkenny v. The Queen* [1968] S.C.R. 955). Plaintiff argued that the provision has no such absolute scope. Relying on an isolated decision of this Court (*Simons v. The Queen* [1974] 2 F.C. 549) and on the succinct reasoning of a commentator (Immari-geon, *La responsabilité extra-contractuelle de la Couronne au Canada*, Montreal, 1965, pp. 212 et seq.), it argued that section 42 should be given a strict and limiting interpretation, arrived at in light of the rule recognized by the courts that an exclusionary clause in a contract may not cover serious fault.

In my view, plaintiff's argument is untenable. First, contractual liability is not in question here (*Bank of Montreal v. Bay Bus Terminal (North Bay) Ltd.* cited above). Second, the rule of precedent that an exclusionary clause covering serious fault would be contrary to public policy obviously could not give rise to a pseudo-rule limiting the legislative authority of Parliament. Third, the meaning of a legislative enactment cannot be distorted under cover of strict interpretation, and I do not see how it is possible, from the wording used by the legislator in section 42, to classify cases of loss according to their "source", and to treat as covered by the exclusion only those in which the loss only resulted from the minor fault of the postal employees.

s'il s'applique, oppose une fin de non-recevoir péremptoire à l'action intentée, mais la question justement est de savoir si la disposition doit se voir attribuer effet dans un cas où les faits sont tels qu'invocés.

La défenderesse soutient que l'article 42, édicté dans le cadre d'une loi spéciale qui ne saurait être affectée par la Loi générale sur la responsabilité de la Couronne (Maxwell, *The Interpretation of Statutes*, 12^e édition, pp. 196 et suiv.) a une portée absolue qui ressort de façon non équivoque des termes mêmes utilisés par le texte et qui a d'ailleurs été reconnue comme telle par une jurisprudence établie. (*La Reine c. Randolph* [1966] R.C.S. 260; *Banque de Montréal c. Bay Bus Terminal (North Bay) Ltd.* [1963] 1 O.R. 561; *Lendoiro c. La Reine* [1962] R.C.É. 58; *La Caisse Populaire de St-Calixte de Kilkenny c. La Reine* [1968] R.C.S. 955.) La demanderesse conteste que la disposition ait une portée aussi absolue. S'appuyant sur une décision isolée de cette cour (*Simons c. La Reine* [1974] 2 C.F. 549) et sur le raisonnement succinct d'un commentateur (Immari-geon, *La responsabilité extra-contractuelle de la Couronne au Canada*, Montréal, 1965, pp. 212 et suiv.), elle soutient que l'article 42 doit recevoir une interprétation stricte et limitative, dégagée à la lumière du principe établi en jurisprudence à l'effet qu'une clause de non-responsabilité dans un contrat ne saurait couvrir la faute lourde.

Le prétexton de la demanderesse m'apparaît insoutenable. Premièrement, il n'est pas question ici de responsabilité contractuelle (*Banque de Montréal c. Bay Bus Terminal (North Bay) Ltd.* ci-haut cité). Deuxièmement, du principe jurisprudentiel à l'effet qu'une clause de non-responsabilité couvrant la faute lourde serait contraire à l'ordre public ne saurait évidemment découler une pseudo-règle limitative du pouvoir législatif du Parlement. Troisièmement, on ne saurait, sous prétexte d'interprétation stricte, fausser le sens d'un texte législatif et je ne vois pas comment il serait possible, à travers les termes utilisés par le législateur dans cet article 42, de classer les cas de perte selon leur «cause» et de ne retenir comme couverts par l'exclusion que ceux où la perte ne serait résultée que par suite d'une faute légère des employés de la poste.

In my view, section 42 of the *Post Office Act* can only be given the general scope suggested by its wording and recognized by precedent. It does not matter whether the Crown is sued alone or jointly with its servants, whether it is impleaded as the employer or otherwise, or whether the loss complained of resulted from slight or serious fault: the provision raises a peremptory bar to any action based on liability. The action against defendant cannot be allowed.

Viewed in isolation, the motion to amend does not require any particular comment. The purpose of the amendment is to introduce a direct action against the employees who were presumably at fault. Such an action may exist under the *Civil Code* of the Province of Quebec, despite section 42 of the *Post Office Act*, but this Court in any case has no jurisdiction to decide it (*McNamara Construction (Western) Limited v. The Queen* [1977] 2 S.C.R. 654; *Quebec North Shore Paper Company v. Canadian Pacific Limited* [1977] 2 S.C.R. 1054).

ORDER

The motion for leave to amend submitted by plaintiff is denied.

The motion of defendant to dismiss the statement of claim is allowed with costs. The action is accordingly dismissed with costs.

A mon avis, l'article 42 de la *Loi sur les postes* ne peut que se voir attribuer la portée générale que la lecture du texte suggère et que la jurisprudence a reconnue. Que la Couronne soit poursuivie seule ou conjointement avec ses préposés, qu'elle soit mise en cause en tant que commettant ou autrement, et que la perte déplorée se rattache à une faute légère ou lourde, peu importe: la disposition oppose un obstacle péremptoire à tout recours en responsabilité. L'action ne saurait réussir contre la défenderesse.

La requête pour amender, considérée isolément, n'exige aucun commentaire particulier. L'amendement vise en effet à introduire un recours direct contre les employés présumément en faute. Ce recours existe peut-être en vertu du *Code civil* de la province de Québec malgré l'article 42 de la *Loi sur les postes*, mais de toute façon cette cour n'a pas juridiction pour en décider. (*McNamara Construction (Western) Limited c. La Reine* [1977] 2 R.C.S. 654; *Quebec North Shore Paper Company c. Canadien Pacifique Limitée* [1977] 2 R.C.S. 1054.)

ORDONNANCE

La requête pour permission d'amender présentée par la demanderesse est refusée.

La requête de la défenderesse en rejet de la déclaration est maintenue avec dépens. L'action est en conséquence rejetée avec dépens.